

## CHAPITRE 8

### LA FRANCE : COMPASSION, COMMUNAUTÉ ET RIGIDITÉ

La France est souvent qualifiée d'inclassable lorsqu'on se situe dans une perspective comparée. On a vu que le regroupement des pays proposé par Pontusson en termes d'Ésm ou d'Élm, reléguait la France dans une zone indéfinie, avec l'Italie et le Japon. Il serait tout autant difficile d'imaginer associer le cas français aux pays d'Europe du Sud. Cette difficulté « classificatoire » met en évidence que l'on retrouve en France une situation qui combine plusieurs influences et perspectives qui l'éloigne des cohérences macrosociologiques que l'on peut percevoir dans certaines sociétés, encore que toute société est singulière.

La France a développé une protection sociale d'inspiration bismarkienne dans le cadre d'un État enclin à un interventionnisme volontariste, tout en étant généralement réfractaire aux formes de concertation néo-corporatiste ou assimilées. Le mouvement syndical jouit d'une force politique et d'une capacité d'impact nettement supérieure à son poids dans l'organisation des travailleurs. Un taux de syndicalisation aussi faible serait, dans d'autres pays, le témoignage de la marginalisation de cet acteur collectif. Or, la grande politisation du traitement des enjeux en fait, au contraire, un interlocuteur obligé, encore qu'il soit assez fragmenté.

L'État français est historiquement porteur d'une mission inspirée par la pensée républicaine qui invite à la solidarité. La pauvreté et l'exclusion sociale sont vécues comme l'expression d'une rupture des liens sociaux, d'où cette solidarité qui renvoie à un pacte social, à une communauté morale et à une politique

pétrie des droits, des valeurs, des obligations. Garant de la cohésion sociale, l'État doit intervenir pour rétablir l'ordre, notamment par des institutions et des politiques. Le politique est nécessairement à l'avant-scène, tant du point de vue du gouvernement que des acteurs collectifs, il constitue le système de référence par lequel se pense et se projette le traitement de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

## UNE SOCIÉTÉ SALARIALE PROTECTRICE

Économie majeure au plan international, la France suit un parcours classique mâtiné d'un souci de protection pour les salariés, de garanties sociales pour les travailleurs âgés, d'un soutien à une politique familiale nataliste, d'une valorisation des droits individuels et d'une responsabilité publique de premier plan. C'est ce cocktail, qui donne à la société salariale française ce supplément d'âme, qui la rend irréductible au libéralisme tout autant que méfiante pour les compromis institutionnalisés dans lesquels la conciliation/modération des intérêts semble primer.

### **Production et productivité élevées, mais marché du travail languissant**

En référence à la richesse produite, eu égard à la population, la France se situe parmi les grandes économies, mais n'occupe pas une position dominante. Elle a connu une croissance de la richesse *per capita* particulièrement élevée de 1960 à 1980, mais le rythme a été nettement ralenti dans les deux dernières décennies du XX<sup>e</sup> siècle. Il y a à ce propos un fort contraste entre les deux périodes. Cela n'est pas singulier, mais l'écart entre les deux taux de croissance est particulièrement marqué. Le produit intérieur brut a crû de 1,5 % en moyenne par an en termes réels de 2000 à 2005. Cela est sans doute modeste en comparaison du rythme observé au cours des années 1995 – 2000 (+ 2,8 % en

moyenne), mais cette croissance est légèrement supérieure à celle de l'ensemble de la zone euro (+ 1,4 % en moyenne par an entre 2000 et 2005).<sup>1</sup>

**Tableau 8. 1**  
**Indicateurs de performance économique**

	Most recent Gini coefficients for disposable household income	GDP/capita in US\$ at PPPs, 2002	Annual real GDP/capita growth, 1960-80	Annual real GDP/capita growth, 1980-2000	Exports in percent of GDP, 2000	Average unemployment rates, 2000-03	Annual employment growth, 1990-2002
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
<b>SMEs</b>	<b>.257</b>	<b>28,883</b>	<b>3.1%</b>	<b>1.9%</b>	<b>48.2</b>	<b>5.5%</b>	<b>0.5%</b>
Austria	.266	28,872	3.7	2.0	50.1	4.0	0.9
Belgium	.250	27,716	3.6	2.0	86.3	7.3	0.5
Denmark	.236	29,328	2.7	1.7	43.8	4.8	0.2
Finland	.247	26,478	3.7	2.4	42.9	9.3	-0.4
Germany	.264	25,917	3.1	1.6	33.7	8.4	-0.2
Netherlands	.248	29,009	2.9	1.9	67.2	3.0	2.0
Norway	.251	35,482	3.7	2.5	46.6	3.9	1.1
Sweden	.252	27,209	2.7	1.6	47.2	5.3	-0.5
Switzerland	.307	29,940	2.1	1.0	46.4	3.2	0.7
<b>LMEs</b>	<b>.330</b>	<b>29,483</b>	<b>2.5</b>	<b>2.3</b>	<b>40.0</b>	<b>5.6</b>	<b>1.7</b>
Australia	.311	28,068	2.5	1.9	22.9	6.4	1.5
Canada	.302	30,303	3.2	1.5	45.9	7.3	1.4
Ireland	.325	32,646	3.5	4.7	94.9	4.3	3.5
New Zealand		21,783	1.4	1.3	36.7	5.3	2.0
United Kingdom	.345	27,976	2.0	2.0	28.1	5.1	0.5
United States	.368	36,121	2.1	2.1	11.2	5.1	1.2
France	.288	27,217	3.5	1.6	28.7	9.0	0.6
Italy	.333	25,568	4.0	1.8	28.4	9.4	0.6
Japan		26,954	6.0	2.3	10.8	5.1	0.3

Sources: (1) Luxembourg Income Study: [www.lisproject.org/keyfigures/ineqtable.htm](http://www.lisproject.org/keyfigures/ineqtable.htm), November 2004. (2) OECD, *Main Economic Indicators*, May 2004, 252-55. (3) OECD, *National Accounts*, 2000, vol. 1. (4) OECD, *Historical Statistics*, 2001, 48. (5) OECD, *Historical Statistics*, 2001, 71. (6) OECD, *Employment Outlook*, 2004, 293. (7) OECD, *Historical Statistics*, 2001, 31, and *Main Economic Indicators*, September 2004, 17.

Note: Gini coefficients refer to 1997-2000 except for Denmark (1992), Switzerland (1992), Australia (1994) and France (1994).

Source : Pontusson, Jonas, *Inequality and prosperity : social Europe vs. liberal America*, N.Y., Cornell University Press, 2005, p. 5.

La croissance de la productivité du travail au début des années 2000 est très élevée, se situant au niveau des États-Unis, et nettement supérieure à ce que l'on connaît au Royaume-Uni. Au même moment, on enregistre en France l'un des taux de chômage les plus élevés, que l'on fasse la comparaison avec les pays d'Élm ou d'Ésm. Cela est certainement dû à un taux de croissance de l'emploi assez modeste.

<sup>1</sup> France. *Rapport sur les stratégies pour la protection sociale et l'inclusion sociale 2006-2008*. Paris: Ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille et de la Solidarité, 2006, annexe p. 3.

**Tableau 8.2**  
**Indicateurs de cohésion sociale de l'Union européenne**

	At risk of poverty (2001) <sup>a</sup>	Persistent poverty (2001) <sup>b</sup>	Income inequality (2001) <sup>c</sup>	Children living in jobless households (2003) <sup>d</sup>	Adults living in jobless households (2003) <sup>e</sup>	Long-term unemployment (2002) <sup>f</sup>	Early school- leavers (2003) <sup>g</sup>
EU 15	15	9	4.4	9.8	9.6	3.0	18.1
Ireland	21	13	4.5	<i>10.8</i>	8.5	1.3	12.1
Portugal	20	15	6.5	5.1	5.3	1.8	41.1
Greece	20	14	5.7	4.5	9.0	5.1	15.3
Italy	19	13	4.8	7.0	9.7	5.3	24.6
Spain	19	10	5.5	6.1	7.2	3.9	29.8
UK	17	10	4.9	17.0	10.9	1.1	16.7
France	15	9	4.0	9.3	<i>10.4</i>	2.8	13.3
Belgium	13	7	4.0	<i>13.8</i>	<i>14.2</i>	3.5	<i>12.4</i>
Luxembourg	12	9	3.8	2.8	6.3	0.8	<i>17.0</i>
Austria	12	7	3.5	4.4	7.5	0.8	9.5
Germany	11	6	3.6	9.3	<i>10.0</i>	4.0	12.6
Finland	11	6	3.5	n/a	n/a	2.3	9.9
Denmark	11	5	3.1	n/a	n/a	0.9	10.0
Netherlands	11	5	3.8	7.2	8.1	0.7	15.0
Sweden	10	n/a	3.4	n/a	n/a	1.0	9.0

<sup>a</sup> Individuals with equivalent net income below 60% of national median.

<sup>b</sup> Individuals with income below 60% of national median in current year and in two or three of preceding three years.

<sup>c</sup> Quintile share ratio of equivalent disposable income.

<sup>d</sup> Share of population aged 0–17 living in households where no one is working.

<sup>e</sup> Share of population aged 18–59 living in households where no one is working (excluding those in households consisting solely of students aged 18–24).

<sup>f</sup> Unemployed over one year (as percentage of total active labour force).

<sup>g</sup> Proportion of 18–24 year olds with lower secondary education not in full-time education or training.

Note: Figures in italics are provisional.

Source: Eurostat. [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int), 10 February 2004.

Source : Hills, John, *Inequality and the state*, Oxford/New York, Oxford University Press, 2004, p. 59.

Par contre, l'indice d'inégalité dans la répartition de la richesse en France s'apparente davantage aux pays d'Ésm ou, d'un autre côté, au Canada, qu'à celui qui caractérise le Royaume-Uni ou les États-Unis. Pour ce qui est de la pauvreté, la France se situe exactement à la moyenne de l'Union européenne à 15, avec un taux de 15 %. Sa position est à la

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

jonction entre celle des pays d'Ésm et celle des pays Élm ou d'Europe du Sud. La pauvreté durable y est aussi moyennement présente. Pourtant la proportion de la population qui vit dans des ménages de sans-emploi est assez élevé, ce qui laisse entendre que le niveau de protection sociale tend à protéger davantage la population contre la pauvreté. Cela reste à vérifier, mais il est clair que cela doit être un enjeu d'autant plus que le chômage de longue durée est, toute proportion gardée, assez important.

La situation française est moyenne sans être médiocre. Il s'agit d'un effet mathématique, car la France est loin de représenter la « convergence » des pays européens : elle échappe à la bipolarisation qui force le contraste pour exprimer tantôt une certaine sensibilité, tantôt une tout autre. C'est cette énigme que l'on tentera de creuser.

### **Un chômage qui reste élevé**

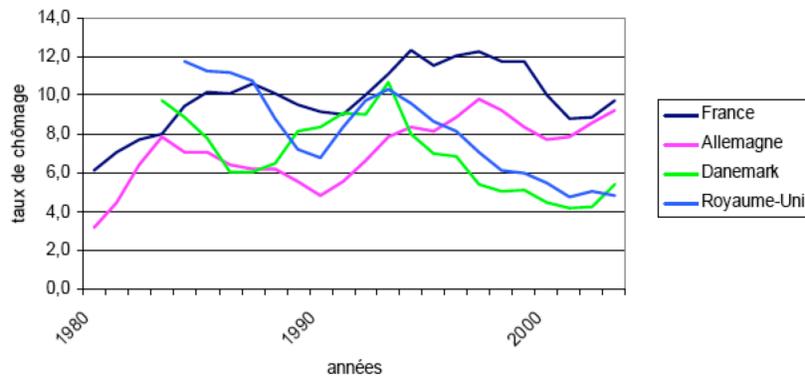
Le chômage suit un parcours accidenté depuis plus d'une décennie. Après une contraction à la fin des années 1980, le chômage connaît une forte hausse au début des années 1990, qui se prolonge pendant quelques années. Le repli du chômage devient manifeste avec le tournant des années 2000, ce qui se confirme avec un léger tassement du chômage qui se situe à 9,7 % en 2005. Cette évolution est comparable à celle de l'Italie, mais se distance fortement dans son mouvement du Royaume-Uni, des États-Unis et du Canada (voir chapitre précédent : figure 6.5).

Au cours des années 1990, la crise du chômage dont souffre la France n'est pas partagée par plusieurs pays. En 2005, le taux de chômage à 9,7 % en France est supérieur de un point de pourcentage à la moyenne de l'Europe à 25 (tableau 7.3) ; en

- 410 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*  
 Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

fait, mis à part l'Allemagne, alors que la situation est comparable, la situation de l'emploi est nettement plus difficile en France que dans les pays d'Ésm nordique (pensons au Danemark) ou continentale et, évidemment, des pays d'Élm (pensons au Royaume-Uni).

**Figure 8.1**  
**Évolution des taux de chômage, pays européens**



Source : Statistiques de la population active, OCDE.

Source : Anne Eydoux dans Barbier, Jean Claude, *Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande-Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi*. Paris: DARES; Ministère du travail, 2006, p. 149.

Les femmes sont plus touchées par le chômage que les hommes ; il est vrai que l'écart se réduit depuis quelques années, mais on ne peut ignorer que dans certains pays cet écart n'existe pas ou est inverse. Le chômage est vécu différemment selon les strates d'âge. Beaucoup plus sévère pour les jeunes de 15 à 24 ans, alors que plus 20 % sont au chômage en 2005, le chômage n'est plus qu'à 9,0 % pour les 25-49 ans et 6,7 % pour les 50 ans ou plus. L'incidence de l'éducation et de la formation générale ne fait pas de mystère : plus la formation est poussée, moins le chômage sévit. « Les fortes disparités entre catégories socioprofessionnelles se maintiennent : en 2005, le chômage est

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

presque quatre fois plus fréquent chez les ouvriers non qualifiés (18,8 %) que chez les cadres (4,9 %). »<sup>2</sup>

**Tableau 8. 3**  
**Taux d'emploi à temps partiel et taux de chômage**  
**dans l'Union européenne, 2005**

	Part de l'emploi à temps partiel <sup>1</sup>			Taux de chômage <sup>2</sup>		
	Hommes	Femmes	Ensemble	Hommes	Femmes	Ensemble
Allemagne	6,5	41,6	22,3	8,8	10,3	9,5
Autriche	4,9	38,0	19,8	4,9	5,5	5,2
Belgique	6,8	40,5	21,4	7,6	9,5	8,4
Chypre	4,8	13,6	8,6	4,3	6,5	5,2
Danemark	12,1	33,8	22,2	4,4	5,3	4,8
Espagne	2,8	17,9	8,7	7,0	12,2	9,2
Estonie	5,4	10,6	8,0	8,8	7,1	7,9
Finlande	9,0	18,4	13,5	8,2	8,6	8,4
<b>France</b>	<b>5,3</b>	<b>30,0</b>	<b>16,7</b>	<b>8,8</b>	<b>10,7</b>	<b>9,7</b>
Grèce	2,2	8,5	4,6	6,1	15,3	9,8
Hongrie	3,2	6,3	4,7	7,0	7,4	7,2
Irlande	6,1	31,5	16,8	4,6	4,0	4,3
Italie	4,8	25,0	12,7	6,2	10,1	7,7
Lettonie	7,7	13,2	10,4	9,1	8,7	8,9
Lituanie	6,5	10,5	8,4	8,2	8,3	8,3
Luxembourg	2,5	36,3	16,4	3,5	5,8	4,5
Malte	4,1	19,3	8,7	6,5	9,0	7,3
Pays-Bas	22,3	74,7	45,5	4,4	5,1	4,7
Pologne	8,2	14,0	10,8	16,6	19,1	17,7
Portugal	7,1	16,3	11,3	6,7	8,7	7,6
République tchèque	2,3	8,3	4,9	6,5	9,8	7,9
Royaume-Uni	10,3	43,9	25,8	5,1	4,3	4,8
Slovaquie	1,4	4,2	2,7	15,5	17,2	16,3
Slovénie	7,9	11,0	9,3	6,1	7,0	6,5
Suède	12,0	36,3	23,6	7,4	7,3	7,4
<b>Union européenne à 25</b>	<b>7,0</b>	<b>31,4</b>	<b>17,7</b>	<b>7,9</b>	<b>9,8</b>	<b>8,7</b>

1. Part de l'emploi à temps partiel dans l'emploi total.

2. Les taux de chômage harmonisés calculés par Eurostat peuvent différer des taux de chômage nationaux ; tel est le cas pour la France, du fait d'une définition du chômage plus restrictive que dans les sources conjoncturelles et d'une différence de champ (inclusion des Dom).

Champs : personnes de 15 ans ou plus pour le taux d'emploi à temps partiel, personnes de 15 à 74 ans ou plus pour le taux de chômage ; vivant dans les ménages privés.

Source : Eurostat, enquêtes sur les forces de travail.

Source : France, *portrait social. Édition 2007*, Paris: Institut national de la statistique et des études économiques, 2007, p. 255.

Sur un autre plan, il est remarquable que les populations issues de l'immigration sont nettement plus concernées par le chômage et ce, à tous les titres. Il s'agit d'un « facteur aggravant » qui se décante de la façon suivante : pour tous les groupes d'âge, le fait d'être un homme immigré augmente

<sup>2</sup> France, *portrait social. Édition 2007*, Paris: Institut national de la statistique et des études économiques, 2007, p. 210.

- 412 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*  
 Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

l'incidence du chômage et le fait d'être une femme l'augmente encore. Cela signifie que dans tous les cas de figure, en termes de strates d'âge, par exemple, le population immigrée, homme et, encore davantage femme, sera plus touchée que l'ensemble de la population.

**Tableau 8. 4**  
**Taux de chômage des personnes immigrées et non immigrées selon le sexe et l'âge, France, en pourcentage**

	Année 2005			
	Ensemble	25 à 39 ans	40 à 49 ans	50 ans ou plus
Hommes actifs immigrés	15	17	14	14
Hommes actifs non immigrés	8	9	5	6
Ensemble des hommes actifs	9	9	6	7
Femmes actives immigrées	22	28	18	16
Femmes actives non immigrées	10	11	7	6
Ensemble des femmes actives	11	12	8	7
Ensemble de la pop. active immigrée	18	21	16	15
Ensemble de la pop. active non immigrée	9	10	6	6
Population active totale	10	11	7	7

Source : Insee, enquête emploi en continu de 2005, résultats en moyenne annuelle.

Champ : Personnes de 15 ans et plus vivant dans des ménages ordinaires.

Source : France. *Rapport sur les stratégies pour la protection sociale et l'inclusion sociale 2006-2008*. Paris: Ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille et de la Solidarité, 2006, annexe p.10.

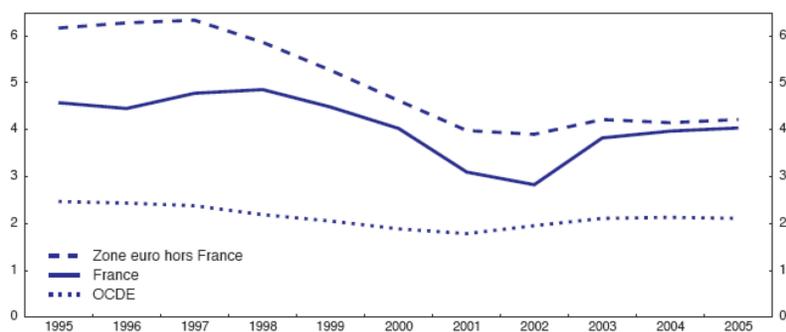
### Et un chômage qui dure

Le chômage de longue durée est particulièrement important. Alors qu'en 2002, il est de près de 1 % au Danemark et au Royaume-Uni, le chômage de longue durée (de plus d'un an) est à quelque 2,8 %. La situation en Union européenne à 15 est généralement extrapolée (voir tableau 7.2). Seule avec la Belgique, la France est à peu près à la moyenne de l'Union (3 %), alors que les pays d'Europe du Sud ont une situation beaucoup plus aggravée. Le problème du chômage de longue durée s'est approfondi depuis en France, alors que les taux se

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

sont stabilisés autour de 4 % en 2005. Les mesures actives du marché du travail, qui visaient directement ce type de sans-emploi, n'ont pu redresser la situation.

**Figure 8. 2**  
**Évolution du chômage de longue durée (plus d'un an),**  
**en pourcentage de la population active**



Source : Jamet, Stéphanie, *Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en France*. Document de travail du Département des Affaires économiques; Éditions OCDE, 2007, p. 8.

Cela signifie que bon an mal an, la proportion des chômeurs de longue durée parmi les chômeurs se situe au-delà des 40 %. Qui plus est, le cinquième des chômeurs sont dans cette situation durant une période qui dépasse les deux ans.<sup>3</sup> La situation française se démarque assez nettement de la tendance dans la zone euro ainsi que de l'ensemble des pays de l'OCDE.

<sup>3</sup> Clasen, Jochen et Daniel Clegg, « Unemployment Protection and Labour Market Reform in France and Great Britain in the 1990s: Solidarity Versus Activation? », *Journal of Social Policy*, vol. 32, n°3, 2003, p. 367.

- 414 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*  
 Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

**Figure 8.3**  
**Caractéristiques des chômeurs, France, moyennes annuelles**

	2002	2003	2004	2005
<b>Personnes au chômage depuis un an ou plus</b>				
<b>Ensemble</b>	<b>41,3</b>	<b>42,9</b>	<b>41,6</b>	<b>42,5</b>
15-29 ans	26,2	28,1	27,8	29,4
30-49 ans	44,9	46,7	45,3	46,0
50 ans et plus	62,9	62,3	62,0	62,3
<b>Personnes au chômage depuis deux ans ou plus</b>				
<b>Ensemble</b>	<b>22,5</b>	<b>22,4</b>	<b>20,3</b>	<b>21,6</b>
15-29 ans	10,7	10,8	8,7	10,4
30-49 ans	24,0	24,1	22,5	23,5
50 ans et plus	42,9	40,9	39,3	41,3
<b>Circonstance de la recherche d'emploi</b>				
Fin d'emploi à durée déterminée	38,0	36,7	40,5	42,0
Licenciement	23,9	24,0	25,3	24,0
Démission	10,7	10,1	10,5	10,5
Autres circonstances	27,4	29,2	23,7	23,5
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Champ : France métropolitaine.

Source : Insee, *Annuaire Emploi*.

Source : France, *portrait social. Édition 2007*, Paris: Institut national de la statistique et des études économiques, 2007, p. 211.

Non seulement le chômage de longue durée touche davantage les femmes que les hommes (43,2 % contre 41,8 %),<sup>4</sup> mais il est nettement plus présent au fur et à mesure où l'âge des chômeurs augmente. La situation est très critique pour les 50 ans et plus.

### **Les mouvements du marché de l'emploi : progression, diversification et interruption**

La population active, en termes relatifs, ne cesse d'augmenter depuis une dizaine d'année (passant de 67,9 % à 69,1 %) et l'écart historique entre les hommes et les femmes tend à se rétrécir. À 63,8 % en 2005, le taux d'activité des femmes a progressé de 7 points de pourcentage en quinze ans, alors le taux d'activité des hommes est resté globalement stable sur la

<sup>4</sup> France, *portrait social. Édition 2007*, Paris: Institut national de la statistique et des études économiques, 2007, p. 210.

même période.<sup>5</sup> Si bien que la part des femmes dans les actifs atteint 46,4 % en 2005, soit trois points de pourcentage de plus en quinze ans. En comparaison, la participation des femmes à la population active en France est supérieure européenne, mais se situe sensiblement au même niveau que le Danemark et le Royaume-Uni, alors que l'Espagne est nettement en retrait sur ce plan.

**Tableau 8. 5**  
**Population active et taux d'emploi dans l'Union européenne en 2005**

	Population active		Taux d'emploi			
	Effectifs (en milliers)	Part des femmes	15-64 ans			55-64 ans
			Hommes	Femmes	Ensemble	
Allemagne	39 772	45,4	70,8	59,2	65,0	41,8
Autriche	3 932	45,2	74,9	60,7	67,8	28,8
Belgique	4 518	43,7	67,9	52,6	60,3	30,0
Chypre	356	44,1	79,8	58,7	68,9	49,9
Danemark	2 898	46,8	79,7	71,6	75,7	60,3
Espagne	20 115	40,9	73,8	48,3	61,1	41,3
Estonie	659	49,4	66,4	60,0	63,0	52,4
Finlande	2 593	48,1	69,7	65,6	67,6	50,9
<b>France</b>	<b>27 005</b>	<b>46,5</b>	<b>69,0</b>	<b>57,4</b>	<b>63,1</b>	<b>37,3</b>
Grèce	4 819	40,7	73,7	45,2	59,4	39,4
Hongrie	4 153	45,7	63,1	50,7	56,8	31,1
Irlande	1 953	41,9	75,9	56,5	66,3	49,5
Italie	24 365	40,3	70,1	45,2	57,6	30,5
Lettonie	1 136	48,7	66,4	58,5	62,3	47,9
Lituanie	1 617	49,2	64,7	57,8	61,2	47,1
Luxembourg	199	41,9	72,8	51,9	62,5	30,4
Malte	160	30,6	75,1	32,7	54,0	31,5
Pays-Bas	8 493	44,5	80,2	65,8	73,1	45,2
Pologne	17 024	45,7	57,2	46,2	51,7	26,2
Portugal	5 488	46,1	74,2	61,7	67,8	50,3
République tchèque	5 116	44,3	72,3	56,0	64,2	42,7
Royaume-Uni	29 392	46,0	77,8	65,6	71,6	56,2
Slovaquie	2 651	45,6	63,2	50,9	57,0	26,8
Slovénie	1 007	45,8	70,0	60,5	65,3	29,0
Suède	4 586	47,8	73,6	70,5	72,1	69,1
<b>Union européenne à 25</b>	<b>214 083</b>	<b>44,6</b>	<b>70,9</b>	<b>55,7</b>	<b>63,3</b>	<b>41,0</b>

Champ : personnes de 15 à 64 ans vivant dans les ménages privés.

Source : Eurostat, enquêtes sur les forces de travail.

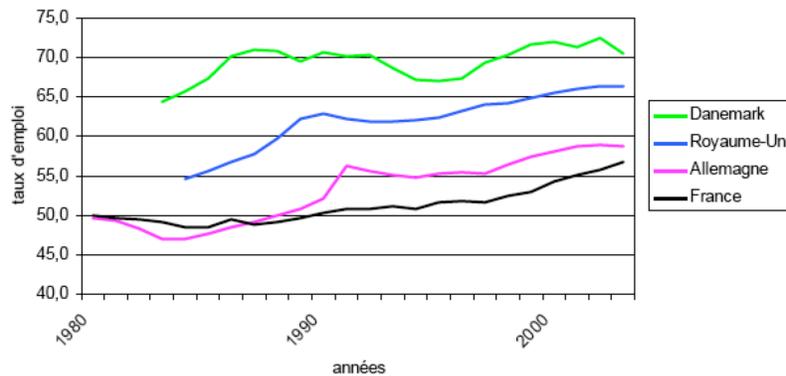
Source : France, *portrait social. Édition 2007*, Paris: Institut national de la statistique et des études économiques, 2007, p. 255.

Globalement, on peut estimer que le taux de participation au marché du travail devrait continuer à croître au cours des

<sup>5</sup> France, *portrait social. Édition 2007*, Paris: Institut national de la statistique et des études économiques, 2007, p. 206.

prochaines années, mais à un rythme qui s'essouffle, pour en arriver à stagner vers 2012 et ce, pour une période assez longue.<sup>6</sup>

**Figure 8. 4**  
**Évolution du taux d'emploi des femmes depuis 1980**



Source : OCDE, Statistiques de la population active.

Source : Anne Eydoux dans Barbier, Jean Claude, *Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande-Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi*. Paris: DARES; Ministère du travail, 2006, p. 154.

Le taux d'emploi global, à 63,1 %, se situe dans la moyenne européenne, alors que le taux d'emploi des femmes est légèrement au-dessus de cette même moyenne. Malgré une croissance économique en difficulté, l'emploi a continué à progresser au début des années 2000 ; on constate par exemple que pour l'an 2005, l'essentiel des nouveaux emplois est féminin et à temps partiel. La part des femmes dans le travail à temps partiel est de 80 %, ce qui est une proportion assez imposante. Globalement, le taux d'emploi des femmes en 2005 se rapproche de l'objectif 60 % que le Conseil européen de Lisbonne a fixé pour 2010.<sup>7</sup> Il reste que le sous-emploi guette

<sup>6</sup> France, *portrait social. Édition 2007*, Paris: Institut national de la statistique et des études économiques, 2007, p. 207.

<sup>7</sup> France. *Rapport sur les stratégies pour la protection sociale et l'inclusion sociale 2006-2008*.

davantage les femmes que les hommes. On considère que 5,2 % des personnes ayant un emploi ont involontairement travaillé moins qu'elles le souhaitaient. Les trois quarts des 1,3 millions de personnes concernées sont des femmes ; il s'agit davantage de jeunes, de non-diplômés et qui sont massivement dans les activités tertiaires.<sup>8</sup>

**Tableau 8. 6**  
**Part du travail à temps partiel dans l'emploi et part des femmes dans le travail à temps partiel**

	Proportion du travail à temps partiel dans l'emploi									Part des femmes dans le travail à temps partiel		
	Hommes			Femmes			Ensemble			1990	2000	2003
Danemark	10.2	9.3	10.5	29.7	24.0	21.9	19.2	16.1	15.8	71.1	69.4	64.2
France	4.5	5.5	4.7	22.5	24.9	22.8	12.2	14.2	12.9	78.6	78.8	80.0
Allemagne	2.3	4.8	5.9	29.8	33.9	36.3	13.4	17.6	19.6	89.7	84.5	83.3
Royaume-Uni	5.3	8.6	9.6	39.5	40.8	40.1	20.1	23.0	23.3	85.1	79.4	77.3

Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi* (2004).

Source : Anne Eydoux dans Barbier, Jean Claude, *Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande-Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi*. Paris: DARES; Ministère du travail, 2006, p. 153.

Cela dit, aussi bien pour les hommes que pour les femmes, le taux d'emploi est nettement plus bas que ce qui prévaut au Danemark et au Royaume-Uni. Une partie significative de l'explication réside dans le taux d'emploi particulièrement bas dans la strate d'âge de 55 à 64 ans. À 37,3 % en France, c'est sans commune mesure avec le taux de 60,3 % au Danemark, alors qu'existent des mesures de retraite anticipée. Il y a de même presque vingt points d'écart avec la situation britannique. Ce phénomène français est certainement lié à la politique d'éviction précoce des travailleurs plus âgés par des modalités de retraite avantageuses autour de la soixantaine. Les réformes

Paris: Ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille et de la Solidarité, 2006, p. 5.

<sup>8</sup> France, *portrait social. Édition 2007*, Paris: Institut national de la statistique et des études économiques, 2007, p. 208.

- 418 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*  
 Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

récentes du régime public de retraite sont susceptibles de modifier les choses.

**Tableau 8. 7**  
**Âge légal de la retraite et âge effectif de sortie de la population active**

	Hommes		Femmes	
	Effectif	Légal	Effectif	Légal
Danemark	65,3	67	62,1	67
France	59,3	60	59,4	60
Allemagne	60,9	65	60,2	65
Royaume-Uni	63,1	65	61,2	60
UE	61,8	63,5	60,8	63,2

Note: L'âge moyen effectif de sortie de la population active est basé sur une comparaison, sur un période de cinq ans, des taux d'activité des groupes successifs (par groupe quinquennal) d'actifs âgés de 40 ans et plus.

Source: Estimations de l'OCDE calculée à partir des enquêtes nationales et européenne de la population active.

Source : Anne Eydoux dans Barbier, Jean Claude, *Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande-Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi*. Paris: DARES; Ministère du travail, 2006, p. 155.

La France présente par ailleurs une combinaison particulière de caractéristique touchant la relation entre les mères de jeunes enfants (0 à 15 ans) et le travail. D'un côté, on y retrouve un taux d'emploi des mères relativement élevé, avec 64,7 % en 2002, et une part relativement importante de l'emploi à temps partiel pour les mères (26 %). Cette combinaison est à mettre en parallèle avec le Danemark où le taux d'emploi des mères de jeunes enfants est nettement plus élevé (76,5 %), y compris pour les très jeunes enfants (71,4 %), alors que les emplois sont d'abord et avant tout à plein temps (seulement 5,1 % des mères d'enfants de moins de 6 ans travaillent à temps partiel). Le Royaume-Uni présente, pour sa part, une combinaison qui va dans le sens suivant : taux d'emploi des mères plus faible (63,8 %), et surtout pour les mères de très jeunes enfants (57,2 %), alors que le travail à temps partiel des mères est très élevé, soit 57,2 %, ce qui est nettement supérieur aux femmes qui n'ont pas d'enfant.

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

La position de la France reflète sans doute l'ambivalence de la politique familiale à l'égard de l'emploi des mères.<sup>9</sup> Il est approprié de souligner que : « La norme des couples où les deux conjoints travaillent s'est installée en France d'une façon plus proche de la manière scandinave que de manière 'familialiste'. Pour autant, les différences et les discriminations sont loin d'avoir disparues du marché du travail et sont bien supérieures aux normes nordiques [...] L'intervention politique en faveur de la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale est le plus souvent conçue comme visant à 'aider les mères' et non les deux parents.<sup>10</sup>

### **Un coût minimum du travail plutôt élevé**

Nous avons vu que la Danemark n'a pas établi de salaire minimum, alors qu'au Royaume-Uni le salaire minimum a été adopté par une législation plutôt récente. Or, en France, le salaire minimum, dans quelque version, fait partie des règles de fonctionnement du marché du travail. Ce salaire minimum représente 65 % du salaire médian, ce qui en fait le taux le plus élevé des pays de l'OCDE. Pour autant, cela ne permet pas à un ménage avec des enfants et où l'une des personnes est au SMIC à plein temps d'échapper à la pauvreté. Il faudrait un revenu minimum de 1,3 le SMIC.<sup>11</sup> En dépit des allègements de cotisations sociales pour les salariés au SMIC ou tout près, le coût du travail minimal reste l'un des plus élevés.

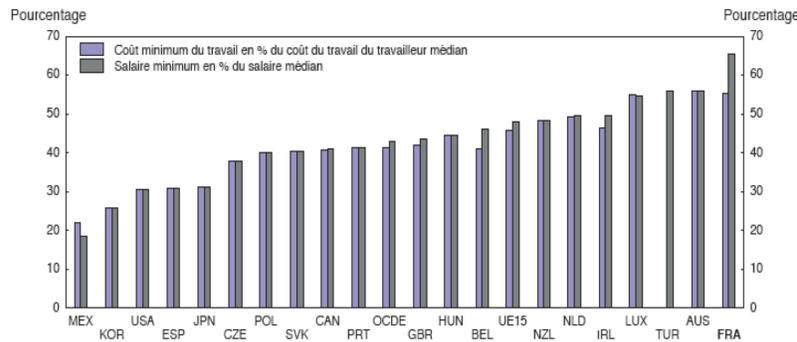
---

<sup>9</sup> Anne Eydoux dans Barbier, Jean Claude, *Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande-Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi*. Paris: DARES; Ministère du travail, 2006, p. 155-156.

<sup>10</sup> Barbier, Jean-Claude et Bruno Théret, *Le nouveau système français de protection sociale*, Paris, Éditions La Découverte, 2004, p. 105- 106.

<sup>11</sup> Jamet, Stéphanie, *Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en France*. Document de travail du Département des Affaires économiques; Éditions OCDE, 2007, p. 13.

**Figure 8.5**  
**Coût minimum du travail dans les pays de l'OCDE**



1. Le coût du travail est la somme du niveau de salaire et de la contribution à la sécurité sociale correspondante payée par l'employeur.

Source : Jamet, Stéphanie, *Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en France*. Document de travail du Département des Affaires économiques; Éditions OCDE, 2007, p. 13.

Si cette politique permet de lutter contre la pauvreté, cette politique pénalise l'emploi très peu qualifié et de faible productivité, ce qui devient une rigidité pour l'insertion sur le marché du travail. La pertinence de cette variable se révèle par les réactions positives sur l'emploi à ces allègements. « L'impact du SMIC sur le coût du travail est en partie atténué par de nombreux allègements de cotisations sociales, mais le coût du travail relatif au niveau du SMIC reste parmi les plus élevés des pays de l'OCDE.<sup>12</sup>

Il faut garder à l'esprit qu'en l'an 2000, c'est 13,6 % des employés du secteur privé qui sont payé au SMIC ; dans les autres secteurs c'est nettement moins. Mais, à peu de choses près, on peut considérer que 2,6 millions de travailleurs voient leur salaire augmenter automatiquement en fonction de la

<sup>12</sup> Jamet, Stéphanie, *Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en France*. Document de travail du Département des Affaires économiques; Éditions OCDE, 2007, p. 14.

législation.<sup>13</sup> Par ailleurs, loin d'avoir érodé le salaire minimum, une série d'ajustements lui ont permis de se valoriser en termes net. Par exemple, en 2005, la valeur nette (moins l'inflation) du SMIC a progressé de 3,6 % entre 2004 et 2005.<sup>14</sup> Il s'agit d'une mesure de mise à niveau qui a assuré le « statut » de ce revenu.

**Tableau 8. 8**  
**Évolution du pouvoir d'achat du SMIC, France,**  
**1998 = indice 100**

Base 100 en 1998						
1990	1998	1999	2000	2001	2006	2007
92,8	100,0	101,3	103,4	104,9	104,5	105,6

(\*) : Smic mensuel net 39 heures jusqu'en 2001 et Smic mensuel net 35 heures à partir de 2006, en moyenne annuelle. Entre 2002 et 2005, plusieurs Smic coexistent dans le cadre du processus de réduction du temps de travail. Sources : Insee.

Source : France. *Le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2007-2008*. Paris: Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale & La Documentation française, 2008, p. 67.

L'écart entre les salaires a été très peu modifié avec cette évolution. Il est assez remarquable que le décile des travailleurs à plein temps qui gagne le moins dans la société française gagnent moins de 1 042 €, alors que la médiane est à seulement 1 528 € et, finalement, que le décile des mieux rémunérés se situe à plus de 3 029 €. En d'autres termes, le rapport entre décile est de 2,9 et il est resté assez stable.<sup>15</sup>

### **Les difficultés d'une insertion professionnelle**

L'insertion professionnelle et les conditions rencontrées sur

<sup>13</sup> Dollé, Michel, « La décentralisation du RMI et la création d'un revenu minimum d'activité, le RMA: une réforme problématique », *Droit Social*, n°7-8, 2003, p. 75.

<sup>14</sup> *France, portrait social. Édition 2007*, Paris: Institut national de la statistique et des études économiques, 2007, p. 214.

<sup>15</sup> *France, portrait social. Édition 2007*, Paris: Institut national de la statistique et des études économiques, 2007, p. 214.

- 422 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*  
Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

le marché du travail s'avèrent plus difficiles pour cette catégorie de population. L'iniquité entre les hommes et les femmes sur le marché du travail (per)dure, l'entrée dans la vie professionnelle pour les jeunes est compliquée et les travailleurs immigrés sont souvent marginalisés. Cette situation n'est pas tout à fait originale, mais elle vaut que l'on fournisse quelques constats supplémentaires.

En plus de ce qui a été mentionné sur la conciliation travail et famille, et sur le temps partiel, constatons que si l'écart salarial entre les hommes et les femmes s'est quelque peu réduit ces derniers temps (passant de 19,4 % à 18,9 % de 2004 à 2005). L'écart salarial, avec des proportions différenciées, se confirme aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public.<sup>16</sup> Le jugement peut être assez brutal sur la situation d'ensemble :

*« An increasing proportion of women is working in France. Nevertheless, women still cope with more difficulties than men. The access to the labor market is more difficult for Young women than for young men. With the same education, they obtain less interesting jobs. At the beginning of their career, they have inferior wages (6% less than young men's salaries), and the difference increases during their professional life. In 1995, 24% of women are overqualified for less than 18% of the young men. More than 30% of women under 30 become part time jobs, whereas it concerns less than 10% of young men. Young women are also more often unemployed (INSEE, 2000) ».*<sup>17</sup>

Pour les jeunes, une étude sur la parcours professionnel à la suite de la sortie de l'école en 1998 permet de constater que sept ans plus tard près des trois quarts des jeunes possèdent un emploi à durée indéterminée et 13 % un emploi à durée déterminée. Ce sont les jeunes peu qualifiés qui font face à des difficultés importantes. Un peu moins de 60 % de jeunes non diplômés auraient un emploi à temps plein. En fait, les jeunes

<sup>16</sup> *France, portrait social. Édition 2007*, Paris: Institut national de la statistique et des études économiques, 2007, p. 214.

<sup>17</sup> Palier, Bruno et C. Mandin. *Policy Maps - France*. Canterbury: University of Kent, 2003, p. 20.

non diplômés ont une propension à s'inscrire dans des trajectoires incertaines ou éloignées de l'emploi. Cette situation est porteuse d'effets à court et moyen termes sur l'insertion professionnelle tout autant que sociale. « Une insertion professionnelle difficile peut entraîner une autonomie résidentielle ou une vie de couple plus tardive. Elle peut aussi avoir des conséquences de long terme sur les trajectoires des jeunes concernés, en dégradant leur « capital humain » et en les enfermant durablement dans une situation de précarité ou de pauvreté. »<sup>18</sup>

Contrairement aux femmes immigrées, les hommes immigrés ont un taux d'activité supérieur à la population masculine. Quoi qu'il en soit, la propension au chômage est plus élevée pour la population immigrée : « parmi les immigrés, 15,4 % des hommes et 22,0 % des femmes sont au chômage contre 8,3 % des hommes et 9,9 % des femmes non immigrés ». La formation et la diplomation sont certes moins poussées chez ces derniers que dans la population en général, mais, avec le même niveau d'études et au même âge, il reste que les immigrés ont un risque de chômage plus élevé que les non-immigrés.<sup>19</sup>

## CULPABILITÉ FACE À LA PAUVRETÉ

La distribution de la richesse répond à un profil connu, à savoir à une structure inégalitaire assez soutenue, et le phénomène de la pauvreté occupe une place centrale dans l'organisation du tissu social, non seulement pour les personnes sans emploi, mais aussi pour les personnes inscrites sur le

---

<sup>18</sup> France. *Le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2007-2008*. Paris: Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale & La Documentation française, 2008, p. 116.

<sup>19</sup> France, *portrait social. Édition 2007*, Paris: Institut national de la statistique et des études économiques, 2007, p. 248.

marché du travail. La position de la France, eu égard à ces questions n'est pas extrême, et on sent un intérêt social et politique pour ces questions. L'idéologie républicaine semble définir un seuil de tolérance appelant les pouvoirs publics à juguler le phénomène, car il est perçu comme une défaillance de l'ordre social et un défi à la solidarité nécessaire sous l'égide de la république. Dans le cours de l'évolution des choses au cours des dernières décennies, les actions publiques chercher à résorber les manifestations d'amplification des écarts entre les revenus et l'accroissement de la pauvreté. C'est en référence à cette réaction française et en soulignant le contraste, qu'il a été possible de parler d'une inégalité impénitente et d'une pauvreté tenace au Royaume-Uni.

### **Une inégalité des revenus stabilisée**

On ne peut être que frappé par la grande stabilité de l'inégalité des revenus en France au cours des dernières années. Tous les indicateurs illustrent bien le phénomène. L'indice Gini témoigne d'une inégalité des revenus relative modérée, situant la France entre la situation des pays d'Ésm et des pays d'Élm. Le coefficient, avant les transferts reste stable à 0,35 de 1996 à 2003 et à environ 0,28 si on considère les revenus après transferts sociaux. Donc une double stabilité, la première pour ce qui est de la distribution primaire des revenus et, la deuxième, pour ce qui le revenu disponible. L'intervention publique a eu un impact réel : il a contribué à un tassement de l'inégalité, sans pour autant modifier significativement l'ordre général des choses.

**Tableau 8. 9**  
**Indice de Gini pour l'inégalité des revenus,**  
**avant et après les transferts, France**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2002*	2003
Avant transfert	0,355	0,356	0,357	0,359	0,359	0,358	0,350	0,351	0,350
Après transfert	0,270	0,270	0,268	0,269	0,272	0,272	0,267	0,269	0,268

Source : INSEE-DGI, enquêtes « Revenus fiscaux » 1996 à 2003.

Champ : Ménages ordinaires, non compris les ménages dont la personne de référence est étudiante ou militaire du contingent.

Source : France. *Rapport sur les stratégies pour la protection sociale et l'inclusion sociale 2006-2008*. Paris: Ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille et de la Solidarité, 2006, annexes p. 17.

Vu sous l'angle de la « distance économique », l'inégalité semble également contenue car le rapport entre le décile des mieux nantis et des plus mal nantis, loin de s'accroître, se tasse un peu. Il en est de même pour la catégorie de revenu qui est à la médiane le ratio par rapport aux mieux nantis comme par rapport aux plus mal nantis se contracte dans chaque cas.<sup>20</sup> En somme, le « rapport interdéciles [est] de 3,15, en légère baisse sur [les] dix ans considérés ». <sup>21</sup> Contrairement au Royaume-Uni, où on observe un accroissement de l'inégalité par l'accentuation des extrêmes, ici nous avons plutôt un resserrement des différences et donc une moins grande « distance économique » entre les diverses catégories de revenu.

<sup>20</sup> France. *Rapport sur les stratégies pour la protection sociale et l'inclusion sociale 2006-2008*. Paris: Ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille et de la Solidarité, 2006, p. 6.

<sup>21</sup> France. *Le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2007-2008*. Paris: Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale & La Documentation française, 2008, p. 47-48.

- 426 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*  
Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

**Tableau 8. 10**  
**Inégalités et concentration des niveaux de vie (ensemble de la population), France**

	1996	1998	2000	2002	2002*	2003	2004	2005
D9/D1	3,35	3,26	3,27	3,20	3,21	3,17	3,14	3,15
D5/D1	1,83	1,79	1,78	1,77	1,76	1,76	1,74	1,76
D9/D5	1,83	1,83	1,80	1,81	1,82	1,81	1,80	1,80
Indice de Gini (en %)	27,10	26,80	27,20	26,70	26,90	26,90	26,80	26,90
S20	9,20	9,40	9,10	9,60	9,60	9,60	9,60	9,60
S50	31,60	31,60	31,40	32,00	31,90	31,90	32,00	31,90
S80	63,50	63,40	63,00	63,50	63,30	63,40	63,40	63,30

\* Rupture de série en 2002.

Source : France. *Le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2007-2008*. Paris: Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale & La Documentation française, 2008, p. 48.

Il est assez remarquable que le cinquième de la population au bas de l'échelle voie sa part des revenus légèrement augmenter, alors que le cinquième de la population drainant le plus de revenu voie sa situation rester à peu près inchangée durant la décennie 1996-2005.<sup>22</sup>

Dans la foulée, la pauvreté relative se présente sous un différent jour.

### **Une pauvreté qui se résorbe mais qui inquiète**

Il n'y a pas de corrélation stricte entre l'inégalité de revenu et la pauvreté, même si un certain lien existe, ne serait-ce qu'en

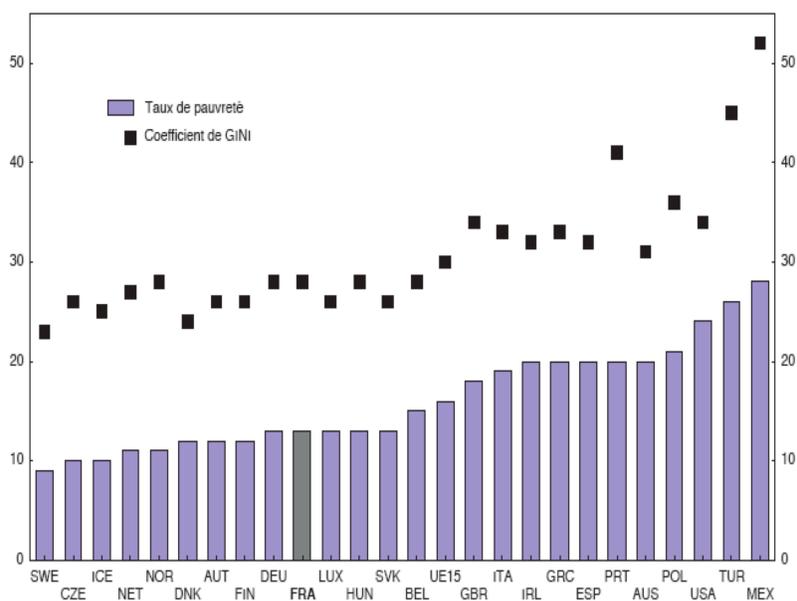
<sup>22</sup> À noter que les revenus des mieux nantis sont sans doute sous-évalués : « en raison de certains mécanismes fiscaux, notamment le prélèvement libératoire, les revenus du patrimoine ne sont que partiellement couverts par les enquêtes sur les revenus fiscaux (ERF), alors qu'ils sont répartis de manière plus inégalitaire que les revenus d'activité ou de retraite, et plutôt concentrés dans le haut de la distribution.

France. *Le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2007-2008*. Paris: Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale & La Documentation française, 2008, p. 47-48.

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

raison de la compréhension de la pauvreté relative. Dans une perspective européenne (et même occidentale), l'indice d'inégalité est relativement comparable à l'Allemagne, à la Norvège et à la Belgique (pays d'Ésm continentale), soit à un niveau un peu supérieur à la Suède, au Danemark, à la Finlande et même à l'Autriche (pays surtout d'Ésm nordique). Même s'il n'y a pas de déterminisme étroit, il reste que c'est dans ce même ordre que l'on peut considérer la place de la France en termes de niveau de pauvreté relative.

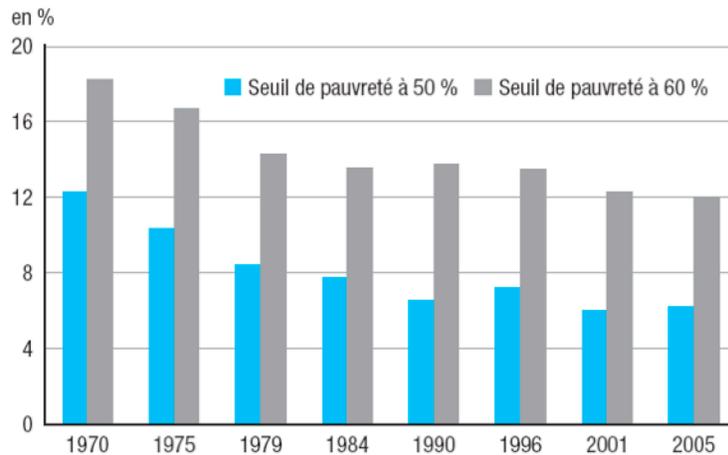
**Figure 8. 6**  
**Taux de risque de pauvreté monétaire**  
**(60 % du revenu disponible équivalent médian) et inégalités,**  
**2005 ou dernière année de données disponibles**



Source : Jamet, Stéphanie, *Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en France*. Document de travail du Département des Affaires économiques; Éditions OCDE, 2007, p. 6.

Cette situation au début du XX<sup>e</sup> siècle est le fruit d'une évolution particulièrement remarquable marquée par le recul du tiers de la pauvreté une trentaine d'années.<sup>23</sup> C'est au cours des années 1970 que la courbe a été nettement infléchi ; par la suite, elle suivie dans la même direction, avec une pente douce mais confirmée. Depuis quelques années, nous avons pour ainsi dire un plateau, mais aucun signe de retour à l'arrière.

**Figure 8.7**  
**Évolution du taux de pauvreté en France**



Source : France, *portrait social. Édition 2007*, Paris: Institut national de la statistique et des études économiques, 2007, p. 223.

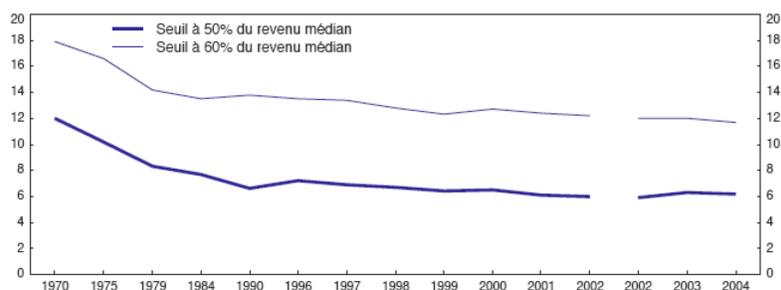
Cette évolution est d'abord le fait d'une importante contraction de la pauvreté chez les retraités qui s'est affirmée jusqu'au milieu des années 1990. Parallèlement, il y a eu une progression, mais pas d'ampleur équivalente de la pauvreté parmi les salariés et les chômeurs.<sup>24</sup> Ce qui met en scène les

<sup>23</sup> France. *Rapport sur les stratégies pour la protection sociale et l'inclusion sociale 2006-2008*. Paris: Ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille et de la Solidarité, 2006, p. 6.

<sup>24</sup> France. *Rapport sur les stratégies pour la protection sociale et l'inclusion sociale 2006-2008*. Paris: Ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille et de la Solidarité,

questions de la protection accordée aux chômeurs et de la pauvreté laborieuse, que nous verrons plus loin.

**Figure 8. 8**  
**Évolution du taux de risque de pauvreté monétaire, France**



Source : Jamet, Stéphanie, *Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en France*. Document de travail du Département des Affaires économiques; Éditions OCDE, 2007, p. 6.

La situation de la France, eu égard aux pays de l'Union européenne est relativement avantageuse. La pauvreté en 2005 y est inférieure de quelques points à la moyenne de l'Europe à 15 ou de l'Europe à 25 et certainement le tiers moins élevée qu'au Royaume-Uni, mais pas beaucoup plus importante qu'au Danemark.

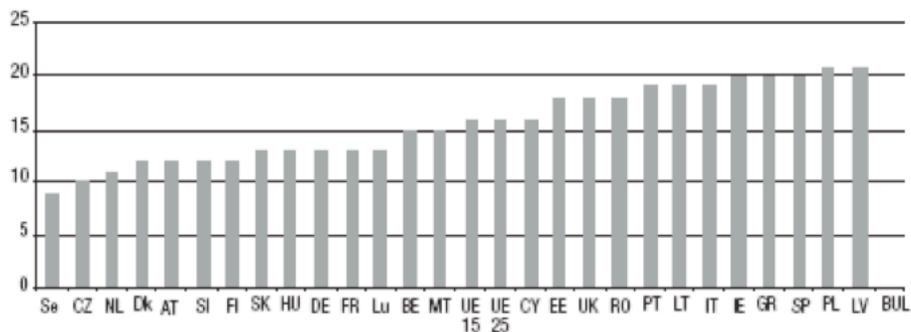
Il peut dès lors paraître étonnant<sup>25</sup> que la crainte du chômage est plus forte en France que dans les pays européens en général. Les enquêtes d'opinion montrent que, eu égard aux moyennes qui se dégagent pour l'ensemble de l'Europe, la perception du risque de pauvreté et le sentiment que la pauvreté puisse toucher un jour ou l'autre se situent à un niveau nettement plus élevé en France (en 2006) que la moyenne européenne. Nous en sommes aux perceptions, ce qui n'est pas sans relations avec les pratiques

2006, p. 6.

<sup>25</sup> Jamet, Stéphanie, *Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en France*. Document de travail du Département des Affaires économiques; Éditions OCDE, 2007, p. 7-8.

des acteurs individuels et collectifs. Ce que l'on peut comprendre, c'est que la relation perçue entre l'exclusion du marché du travail et la pauvreté conforte l'idée que cette exclusion, qui touche de plus en plus de personnes durant leur vie professionnelle, augmente la propension à être touché par cette situation. D'où le thème percutant de l'exclusion sociale, non seulement comme pauvreté, mais aussi comme isolement, détérioration du tissu social et disqualification.

**Figure 8. 9**  
**Taux de pauvreté de l'Union européenne à 60 % du revenu médian en 2005 (après transferts sociaux)**



Sources : Eurostat. Le taux de pauvreté pour 2005 a été calculé pour l'Union à vingt-cinq, avant l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie. Le taux de pauvreté en Bulgarie pour 2005 n'est pas disponible.  
 Champ : Union européenne à vingt-cinq.

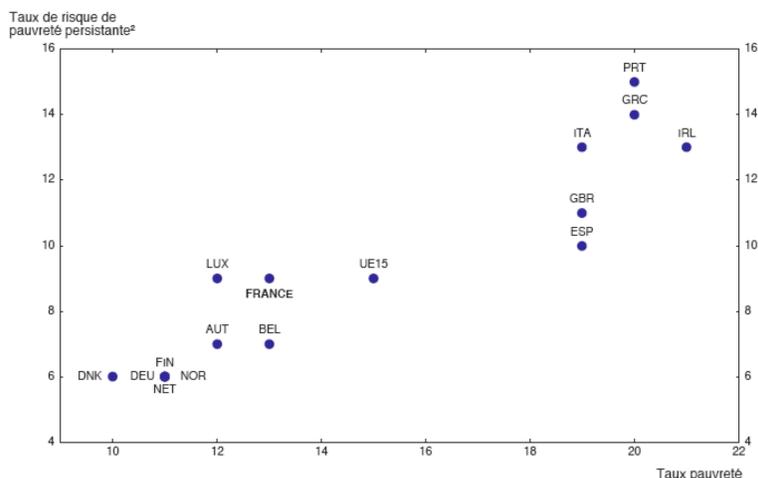
Source : France. *Le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2007-2008*. Paris: Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale & La Documentation française, 2008, p. 38.

En ce sens, le sentiment d'inquiétude n'est pas le fait de lubies ou de chimères, mais s'inscrit dans une histoire particulière du chômage, vécu comme un état, pouvant mener à une dégradation des liens sociaux, notamment en raison de la durée de l'état de sans-emploi. Il importe de prendre la mesure de cette dimension. Si on retient une acception du chômage de longue durée qui implique un arrêt de travail vraiment prolongé (« proportion de personnes qui encourt des risques de pauvreté

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

dans l'année courante et qui étaient dans une situation identique au cours de deux des trois années précédentes »<sup>26</sup>), et qu'on met cette mesure en relation avec le taux de pauvreté de plusieurs pays européens, il ressort que la situation française n'est pas singulièrement pénalisante, se situant là encore dans une position plutôt moyenne, mais plutôt tirée vers les situations les plus favorables : une pauvreté relativement basse et plutôt temporaire.

**Figure 8. 10**  
**Risque de pauvreté monétaire (60 % du revenu disponible équivalent médian) et persistance dans les pays de l'OCDE**



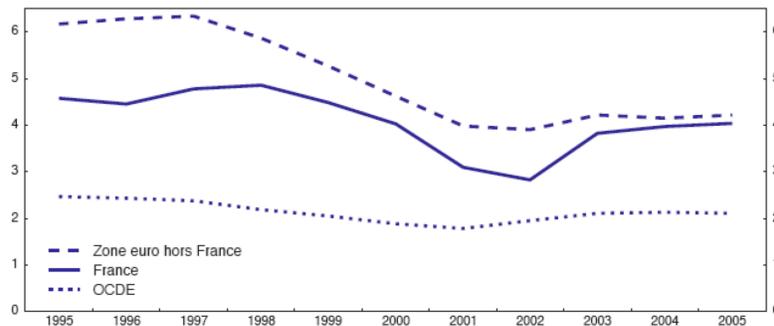
Source : Jamet, Stéphanie, *Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en France*. Document de travail du Département des Affaires économiques; Éditions OCDE, 2007, p. 7.

Par contre, une notion plus restrictive du chômage prolongé — compris cette fois comme un chômage qui dure plus d'un an — permet de mettre en relief que ce taux de chômage dit de repris une trajectoire brutale vers le haut puis suit une pente

<sup>26</sup> Jamet, Stéphanie, *Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en France*. Document de travail du Département des Affaires économiques; Éditions OCDE, 2007, p. 7.

positive mais atténuée par la suite. Dans l'ensemble, le taux de chômage persistant est nettement supérieur aux pays de l'OCDE. En comparaison des autres pays de la zone Euro, le niveau est le niveau français est inférieur et suit à peu près le même mouvement, sauf depuis 2003 : l'écart qui était favorable à la France, dans ce cas, s'est presque volatilisé.

**Figure 8. 11**  
**Évolution du chômage de longue durée (une année ou plus) en pourcentage de la population active**



Source : Jamet, Stéphanie, *Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en France*. Document de travail du Département des Affaires économiques; Éditions OCDE, 2007, p. 8.

C'est là qu'interviennent les minima sociaux et, comme le souligne Jamet, l'évolution des populations visées par ces mesures suit un cours similaire : « Depuis leur création, la part de la population bénéficiaire de ces minima a augmenté fortement jusqu'en 1999, puis a légèrement décliné pour repartir fortement à la hausse en 2004 et concerner plus de 7 % des personnes de plus de 25 ans [...] En 2003, 45 % des bénéficiaires du RMI le percevaient depuis plus de 3 ans ».<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Jamet, Stéphanie, *Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en France*. Document de travail du Département des Affaires économiques; Éditions OCDE, 2007, p. 8.

### La pauvreté laborieuse : un quasi contre sens

L'état de sans-emploi est fortement corrélé à la pauvreté. C'en est certainement l'une des premières causes. On sait, notamment, que des pauvres adultes, les deux tiers sont des sans-emploi. Pour une part ce sont des chômeurs (17 %) et pour une autre des inactifs de 18 à 64 ans (23 %). Mais il est remarquable que la pauvreté touche dans une proportion très significative des personnes qui ont un emploi. On parle ici de 33 % des personnes pauvres et, si on se limite aux personnes en âge de travailler, on parle de 41 % des personnes pauvres. Cela représente tout même 5 % de la population.<sup>28</sup>

**Tableau 8. 11**  
**Répartition des personnes pauvres (60 % du revenu médian)**  
**selon leur activité (Bureau international du travail), France, 2004**

	Milliers	Pourcentage des personnes pauvres de 18 ans et plus
<b>Actifs</b>	<b>2 445</b>	50
Actif occupé	1 594	33
Chômeur	851	17
<b>Inactif de 18 ans ou plus</b>	<b>2 421</b>	50
Étudiants de 18 ans ou plus	322	7
Inactifs de 18 à 64 ans	1 123	23
Retraités ou inactifs de 65 ans ou plus	977	20
<b>Ensemble de la population de 18 ans ou plus</b>	<b>4 866</b>	100
<b>Enfants de moins de 18 ans</b>	<b>2 001</b>	-
<b>Ensemble de la population</b>	<b>6 867</b>	-

Source : INSEE-DGI, enquête Revenus fiscaux.

Source : Jamet, Stéphanie, *Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en France*. Document de travail du Département des Affaires économiques; Éditions OCDE, 2007, p. 12.

On aborde là le phénomène de la pauvreté au travail qui, la vision conventionnelle, en raison d'un salaire minimum bien établi et réglementé, devrait être le plus limité. Il est vrai, comme

<sup>28</sup> Jamet, Stéphanie, *Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en France*. Document de travail du Département des Affaires économiques; Éditions OCDE, 2007, p. 12.

- 434 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*  
Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

le mentionne Jamet que la « France [est] dans une situation moyenne par rapport aux autres pays de l'OCDE en termes de pauvreté au travail et par rapport à la moyenne des pays de l'Europe des 15. »<sup>29</sup> Il est vrai que la pauvreté touche nettement moins les personnes en emploi (6,8 %), si on compare aux sans-emploi (34 % pour les chômeurs et 13,3 % pour les inactifs).<sup>30</sup> Mais il reste que l'emploi est de moins en moins un antidote à la pauvreté. Il faut sans doute y voir une des raisons de la bipolarisation des ménages à l'égard de l'emploi. Depuis une trentaine d'années, on remarque qu'il y a davantage de ménages où personne ne travaille (la proportion passe de 6,3% à 12,2%), alors qu'inversement il y a moins de ménages où l'un travaille et l'autre non (de 36,9% à 19,9% des ménages), la norme étant à une insertion sur le marché du travail des deux adultes au sein du ménage. Le phénomène des travailleurs pauvres en France tendrait même à s'accroître dans la mesure où, de 2004 à 2005, les travailleurs pauvres auraient vu leur nombre augmenter de 100 000, selon la définition européenne (à 1,5 million de travailleurs pauvres en 2005, cela signifie 6,4 % des travailleurs).<sup>31</sup> Il faudrait voir si le réajustement du salaire minimum en 2005 a eu un effet pour casser cette évolution.

---

<sup>29</sup> Jamet, Stéphanie, *Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en France*. Document de travail du Département des Affaires économiques; Éditions OCDE, 2007, p. 12.

<sup>30</sup> France. *Le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2007-2008*. Paris: Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale & La Documentation française, 2008, p.53-54.

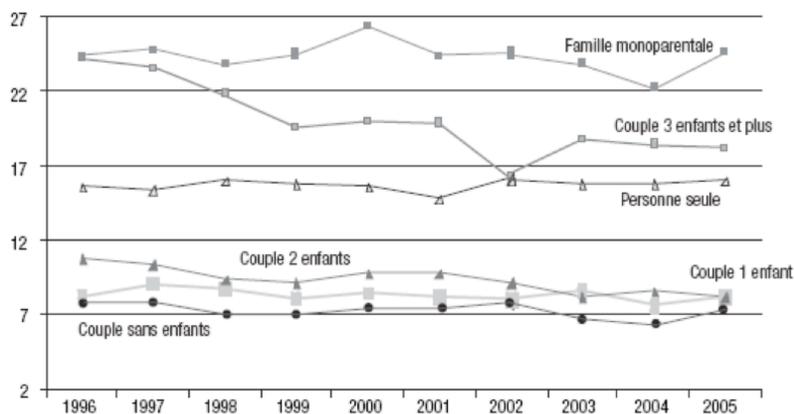
<sup>31</sup> France. *Le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2007-2008*. Paris: Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale & La Documentation française, 2008, p. 54; Jamet, Stéphanie, *Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en France*. Document de travail du Département des Affaires économiques; Éditions OCDE, 2007, p. 10.

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

## La structure des ménages et autres facteurs aggravants

La situation du ménage est intimement liée au statut de travailleur pauvre. Le travailleur pauvre a une forte propension à avoir un conjoint qui est sans-emploi (33 %) ou à ne pas avoir de conjoint (33 %). On a pu évaluer que 40 % des travailleurs pauvres touchent des salaires supérieurs à un SMIC annuel ; même là, la composition familiale et l'absence d'autres ressources confinent à la pauvreté.<sup>32</sup>

**Figure 8. 12**  
 Évolution du taux de pauvreté selon le type de ménage,  
 France, 1996 à 2005



Sources : Insee-DGI, enquête Revenus fiscaux.

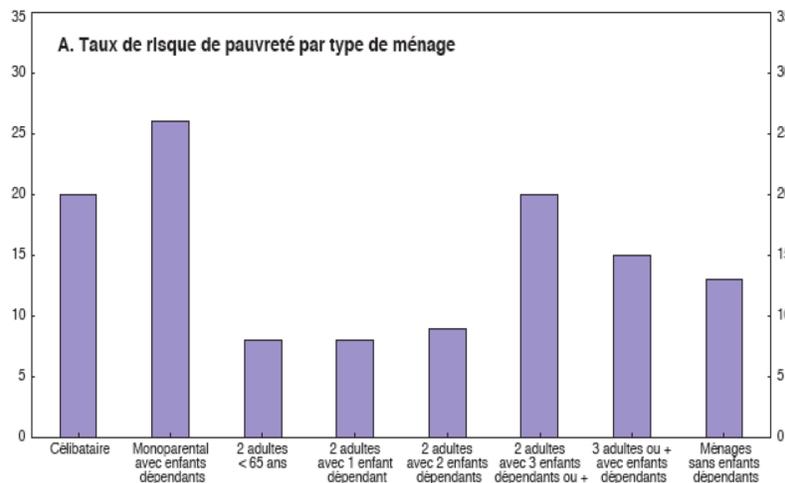
Source : France. *Le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2007-2008*. Paris: Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale & La Documentation française, 2008, p. 73.

Tout en gardant à l'esprit que la pauvreté est de 12,1 (seuil à 60 % de la médiane du revenu disponible), il est révélateur de constater l'évolution du risque de pauvreté selon la structure du

<sup>32</sup> France. *Le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2007-2008*. Paris: Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale & La Documentation française, 2008, p. 55.

ménage.<sup>33</sup> La pauvreté guette nettement plus les familles monoparentales que toute autre structure de ménage, encore qu'il y a une dizaine d'années le couple avec trois enfants et plus étaient presque également à risque. Le risque de pauvreté dans ce dernier cas s'est plutôt rapproché de celui de la personne seule (à près de 17 %). Nettement moins risque (tendant vers 7 %), trois situations (couple sans enfant, ou avec un et deux enfants) ont évolué de façon telle, qu'elles sont fortement apparentées.

**Figure 8. 13**  
**Taux de risque de pauvreté monétaire**  
**selon la structure du ménage, France, 2005**



Source : Jamet, Stéphanie, *Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en France*. Document de travail du Département des Affaires économiques; Éditions OCDE, 2007, p. 10

Le sort des familles monoparentales est certainement le plus problématique et, de l'évolution de la dernière décennie, il est

<sup>33</sup> *France, portrait social. Édition 2007*, Paris: Institut national de la statistique et des études économiques, 2007, p. 222.

bien malaisé d'essayer de dégager quelque mouvement de repli. Les familles monoparentales pauvres représentent 7 % des ménages, mais compte pour 20 % des ménages pauvres. Elles ont dans une très forte proportion à leur tête une femme.<sup>34</sup> Les personnes seules ont aussi une situation peu enviable, mais qui semble devoir persister.<sup>35</sup>

À cela s'ajoute que les jeunes sont davantage menacés de pauvreté, d'autant plus que leur insertion sur le marché du travail est toujours en difficulté : « Le taux de chômage des moins de trente ans était encore près du double du taux de chômage de l'ensemble de la population (17,3 %, contre 9,8 % en 2005), avec des niveaux beaucoup plus élevés dans le cas des jeunes faiblement qualifiés ou issus de l'immigration. »<sup>36</sup> En effet, l'âge, associé à d'autres facteurs, joue négativement en début de la vie sociale et à la fin de la vie active.

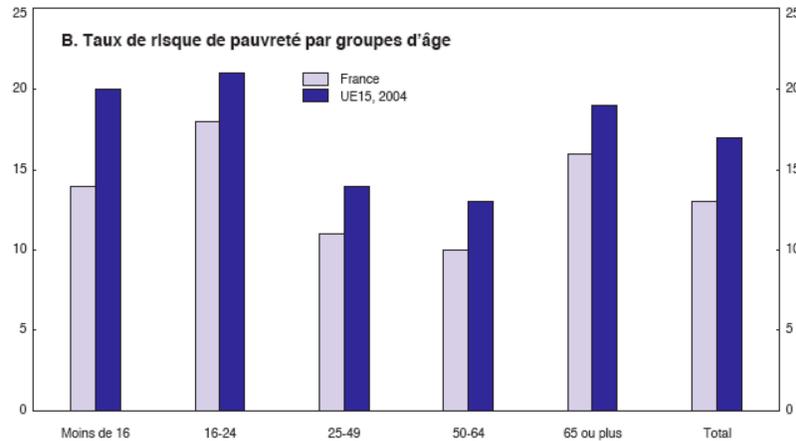
---

<sup>34</sup> France. *Le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2007-2008*. Paris: Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale & La Documentation française, 2008, p. 72.

<sup>35</sup> France. *Le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2007-2008*. Paris: Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale & La Documentation française, 2008, p. 71.

<sup>36</sup> France. *Rapport sur les stratégies pour la protection sociale et l'inclusion sociale 2006-2008*. Paris: Ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille et de la Solidarité, 2006, p.6-7.

**Figure 8. 14**  
**Taux de risque de pauvreté (60 % du revenu disponible équivalent  
médian) par groupes d'âge, France, 2005 et UE 2004**



Source : Jamet, Stéphanie, *Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en France*. Document de travail du Département des Affaires économiques; Éditions OCDE, 2007, p. 10.

De façon générale, la pauvreté est moins importante en France que la moyenne des pays de l'Europe à 15 et ce, pour toutes les strates d'âge. C'est notamment le fait de la pauvreté des enfants, là où l'écart est d'environ 7 points de pourcentage. Toujours dans une perspective générale, on constate, semblablement à ce que l'on connaît dans plusieurs pays européens notamment, une très nette incidence défavorable pour les populations immigrées. Leur taux de pauvreté est plus élevé et il l'est d'autant plus que les personnes immigrées viennent de l'extérieur d'Europe. Ainsi, le taux de pauvreté d'un ménage d'origine du Maghreb est de 27,3 % (avec un seuil de pauvreté à 50 % du revenu médian), alors qu'il est de 8,3 % pour un ménage d'origine européenne (mais non Français) ; ces pourcentages sont à mettre en relation avec le taux pour la population non-immigrée, taux qui est d'à peine 5,1 %.

**Tableau 8. 12**  
**Risque de pauvreté monétaire (50 % du revenu médian) pour les**  
**personnes vivant dans un ménage immigré selon l'origine,**  
**France, 2001**

	Taux de risque de pauvreté
<b>Ménages immigrés</b>	<b>18.0</b>
<i>Dont : Europe :</i>	8.3
<i>Maghreb</i>	27.3
<i>Autres pays</i>	18.0
<b>Ménages non immigrés</b>	<b>5.1</b>
Ensemble des ménages	<b>6.2</b>

Source : Jamet, Stéphanie, *Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en France*. Document de travail du Département des Affaires économiques; Éditions OCDE, 2007, p. 11.

Il ne faut pas perdre de vue que la pauvreté est l'effet combiné de l'évolution de l'emploi, de la transformation de la structure des ménages, mais aussi des particularités et des arbitrages sous-jacents à la protection sociale.<sup>37</sup> Par exemple, on sait que « plus d'un quart des demandeurs d'emploi ne perçoivent aucune indemnisation ni prestation sociale ; le plus souvent il s'agit de jeunes de moins de 25 ans n'ayant pas suffisamment contribué à l'assurance chômage et n'ayant pas droit au RMI ». <sup>38</sup> Ajoutons que le taux de demandeurs d'emploi non indemnisés connaît une forte augmentation — passant de 37,7 % à 40,3 % en deux ans : 2004 à 2006 —, alors que, dans l'ensemble, on est en situation de diminution du nombre de demandeurs d'emploi et de développement de l'emploi

<sup>37</sup> France. *Le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2007-2008*. Paris: Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale & La Documentation française, 2008, p. 56.

<sup>38</sup> Jamet, Stéphanie, *Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en France*. Document de travail du Département des Affaires économiques; Éditions OCDE, 2007, p. 12.

- 440 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*  
Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

précaire.<sup>39</sup>

Le tableau qui suit illustre la diversité des cas de figure qui peuvent résulter en situation de pauvreté, et donc de la complexité de l'agencement des facteurs qui y concourent.

**Tableau 8. 13**  
**Composition des actifs pauvres, selon le statut d'emploi dominant dans l'année, France, 2004**

	Actifs pauvres	Actifs non pauvres
Ensemble	100	100
Chômage dominant non indemnisé	21	3
Chômage dominant indemnisé	19	5
Emploi à temps partiel subi	5	3
Emploi à temps partiel choisi	11	10
Emploi à temps complet de 6 à 12 mois	9	7
Emploi à temps complet toute l'année	35	72

Source : Jamet, Stéphanie, *Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en France*. Document de travail du Département des Affaires économiques; Éditions OCDE, 2007, p. 13.

### **Le fantôme de la mauvaise conscience**

Dès la Révolution, la France a donné force à la notion de citoyenneté en postulant que l'individu devait être intégré au corps social et en en faisant un enjeu politique.<sup>40</sup> La fraternité appelle la solidarité, une solidarité que prend des accents différents selon les périodes. Dans la constitution de 1946, la poursuite de l'égalité est associée à l'intervention publique, mais la protection doit composer avec les formes institutionnelles empreintes des particularismes « corporatistes », d'où la combinaison de principes universalistes et de la diversités des

<sup>39</sup> France. *Le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2007-2008*. Paris: Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale & La Documentation française, 2008, p. 50.

<sup>40</sup> Dollé, Michel, « La décentralisation du RMI et la création d'un revenu minimum d'activité, le RMA: une réforme problématique », *Droit Social*, n°7-8, 2003, p. 98.

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

droits en fonction des activités professionnelles.<sup>41</sup> Alors que le système de sécurité sociale (composé de régimes assuranciers et d'allocations universelles) devait repousser la pauvreté à la marge de même que les politiques d'assistance, la réapparition brutale d'une nouvelle pauvreté, à la faveur des crises des années 1970 qui débouchent une crise du mode de développement, a provoqué l'émergence de mécanismes assistanciers.

« La cible des politiques sociales ne peut plus seulement être l'inadaptation mais le déficit d'intégration, défini par l'émergence dans les années 1980 de la notion d'exclusion, qui en devient l'objet principal ».<sup>42</sup> La nouvelle pauvreté est faite de personnes aptes au travail, ce qui, nous l'avons vu au chapitre 2, provoque une requalification de la pauvreté, mais aussi du traitement politique de ces sans-emploi exclus du modèle de développement en renouvellement. L'insertion au travail devient le maître-mot. « Dans cette perspective, le rôle de la puissance publique est de développer des formes de socialisation et d'insertion pour les exclus, pour leur permettre d'accéder à leurs droits ».<sup>43</sup>

Là-dessus, l'originalité ou la singularité de la France n'est pas évidente, mais c'est dans la façon de poser le problème, empreinte de compassions, que pointe l'idée d'une mauvaise conscience. Mauvaise conscience dans la façon de réintroduire

---

<sup>41</sup> Jobert, Bruno, « De la solidarité aux solidarités dans la rhétorique politique française », in *De la responsabilité solidaire : mutations dans les politiques sociales aujourd'hui*, Colette Bec, G. Procacci et Claudine Attias-Donfut (dir.), Paris, Syllepse, 2003, p. 77-78.

<sup>42</sup> France. *Le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2007-2008*. Paris: Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale & La Documentation française, 2008, p. 148.

<sup>43</sup> France. *Le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2007-2008*. Paris: Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale & La Documentation française, 2008, p. 148.

les politiques d'assistance pour palier les carence des régimes d'assurance,<sup>44</sup> mauvaise conscience le rapport entre l'exclusion du sans-emploi et le devoir d'intégration des citoyens. Simonin rappelle avec à propos l'interprétation de Donzelot voulant que l'on « considère en France [...] que tout problème social de l'individu est d'abord de la faute de la société, que l'individu subit les effets de la société, que celle-ci donc lui doit protection, et que si cette dernière vient à manquer, il se trouve comme exclu, rejeté par une société qui contracte pour le coup une dette envers lui, celle de le faire vivre [...] de lui permettre d'éprouver le sentiment de son utilité sociale, de trouver à l'employer pour lui assurer [...] sa propre cohésion ».<sup>45</sup> On est là bien loin de la rhétorique du blairisme, et encore davantage du tatcherisme.

Les prestataires de la sécurité du revenus sont perçus moins comme des coupables que comme des victimes. Ils sont la manifestation de l'échec de la société à intégrer ses citoyens. La société en tant que telle est interpellée : on considère qu'elle est à la fois partie du problème et partie de la solution.<sup>46</sup> L'insertion devient un impératif nation. On peut même affirmer que « l'insertion n'est pas basée sur une logique de contrepartie, mais plutôt sur la notion de dette sociale ».<sup>47</sup> Certes, la conception couplant prestataires sans-emploi et dépendants, voire

---

<sup>44</sup> Jobert, Bruno, « De la solidarité aux solidarités dans la rhétorique politique française », in *De la responsabilité solidaire : mutations dans les politiques sociales aujourd'hui*, Colette Bec, G. Procacci et Claudine Attias-Donfut (dir.), Paris, Syllepse, 2003, p. 79.

<sup>45</sup> Simonin, Bernard, « Indemnisation, placement, activation: la politique de l'emploi tiraillée entre plusieurs modèles de responsabilité », in *De la responsabilité solidaire : mutations dans les politiques sociales aujourd'hui*, Colette Bec, G. Procacci et Claudine Attias-Donfut (dir.), Paris, Syllepse, 2003, p. 127.

<sup>46</sup> Dollé, Michel, « La décentralisation du RMI et la création d'un revenu minimum d'activité, le RMA: une réforme problématique », *Droit Social*, n°7-8, 2003, p. 97.

<sup>47</sup> Dollé, Michel, « La décentralisation du RMI et la création d'un revenu minimum d'activité, le RMA: une réforme problématique », *Droit Social*, n°7-8, 2003, p. 98.

profiteurs, des largesses de l'État a fait son apparition sur la scène publique française, mais « il est remarquable de constater son faible écho dans le discours public ». <sup>48</sup> La aussi la distinction est assez nette en comparaison au Royaume-Uni. Cela dit, le mouvement d'opinion fluctue et progressivement l'idée d'une conditionnalité aux prestations s'impose, de même que l'attention qu'il faut porter à l'incitation au travail. La pauvreté ne serait plus que subie, car on y décèlerait davantage une responsabilité individuelle. <sup>49</sup> De là, la préoccupation pour le risque de « désincitation » à l'insertion produit par les mesures publiques. <sup>50</sup> « L'image du pauvre change, dira Alfandari, d'une vision plus positive (avec la « nouvelle pauvreté ») vers une vision négative, centrée sur le « mauvais pauvre » paresseux et profiteur. <sup>51</sup> Mais il reste que, de façon générale, les enquêtes montrent que la population a une impression tenace et exacerbée que la pauvreté guette et qu'elle peut toucher les proches. <sup>52</sup>

---

<sup>48</sup> Jobert, Bruno, « De la solidarité aux solidarités dans la rhétorique politique française », in *De la responsabilité solidaire : mutations dans les politiques sociales aujourd'hui*, Colette Bec, G. Procacci et Claudine Attias-Donfut (dir.), Paris, Syllepse, 2003, p. 80.

<sup>49</sup> Morel, Sylvie, « Workfare and Insertion: How the U.S. and French Models of Social Assistance Have Been transformed », in *Welfare Reform - A Comparative Assessment of the French and US Experiences*, Neil Gilbert et Antoine Parent (dir.), New Brunswick (USA), Transaction Publishers, 2004, p. 126.

<sup>50</sup> Damon, Julien, « La lutte contre l'exclusion », in *La protection sociale en France*, Marc Montalembert (dir.), Paris, La Documentation française, 2004, p. 164 ; Zeggar, « Les représentations de la pauvreté et de l'exclusion dans la presse écrite et audiovisuelle », in *Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion 2000*, Paris, La Documentation française, 2000, p. 218.

<sup>51</sup> Alfandari, Elie, « Revenu minimum, insertion, activité: logique économique et/ou logique sociale? », *Revue de droit sanitaire et social*, n°1, 2004, p. 3-29.

<sup>52</sup> France. *Le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2007-2008*. Paris: Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale & La Documentation française, 2008, p. 18-20.

- 444 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*  
Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

## POLITISATION ET INTENSITÉ DE LA CONFLICTUALITÉ SOCIALE

Le modèle de pratiques qui caractérise la France<sup>53</sup> est influencé davantage par le pluralisme que par la stratégie de la coopération entre les acteurs. La mobilisation des travailleurs est limitée si on se fie à la densité syndicale et à la capacité organisationnelle : le taux de syndicalisation est faible, le mouvement syndical est fragmenté et le pouvoir des confédérations sur leurs éléments est fragile. Le champ des négociations est relativement restreint et vise dans un premier temps la fixation de normes par branche industrielle, mais de plus en plus par entreprise. Parallèlement, l'État fait montre d'un volontarisme dans l'encadrement des relations de travail et surtout dans la fixation de « standards » nationaux. Voilà autant d'éléments qui tracent les contours et les conditions d'un partenariat social ou, du moins, de négociations entre grands acteurs collectifs pour les compromis participant au modèle social qui se met en œuvre.

### **Recadrage organisationnel et discursif**

Les formes institutionnelles de mise en rapports des forces sociales dans les relations de travail se présentent sous un jour assez complexe, dans la mesure où les paradoxes s'enchevêtrent. Le mouvement syndical est fragmenté, réunit peu de membres, mais son action touche de très nombreux employés et sa force politique est sans commune mesure avec sa force numérique en

---

<sup>53</sup> Boismenu, Gérard, « Systèmes de représentation des intérêts et configurations politiques », *Revue canadienne de science politique*, vol. 27, n° 2, 1994, p. 309-343 ; Boismenu, Gérard, « Modèles politico-institutionnels et politique macro-économique. Analyse comparée de douze pays industrialisés, 1960-1988 », *Études internationales*, vol. 26, n° 2, juin 1995, p. 237-274.

vertu d'une légitimité sociale importante.<sup>54</sup> En l'absence de pacte social ou de coordination néo-corporatiste, la centrale des patrons, MEDEF), recomposée en octobre 1998, s'engage dans une « refondation sociale » sans pour autant de grande réussite. Traditionnellement, les législations venant du pouvoir central prévalent sur les conventions collectives.<sup>55</sup> Par ailleurs, la gestion par les partenaires sociaux des mesures d'assurance sociale, solidarise les grands acteurs dans leur soutien aux institutions en place, ce qui contribue à leur inertie organisationnelle. Cependant, les mesures de nature surtout assistancielle constituent un terrain où le mouvement syndical est beaucoup moins actif et donne place à des initiatives plus nombreuses et non-conventionnelles.<sup>56</sup> Ce qui donne place à des mesures d'activation de la main-d'œuvre, définies en termes de solidarité envers les victimes de l'exclusion sociale.

La « refondation sociale » cherche à « déplacer » le dialogue social de la scène nationale vers l'entreprise, voire au besoin à la branche industrielle. Façon de dépolitiser les enjeux et les conflits, le nouveau dialogue social devrait se tenir sans l'État, sauf lorsque cela s'avère tout à fait nécessaire. « Il importe de redéfinir largement le paritarisme en distinguant en matière de protection sociale, ce qui doit être la compétence de l'État, ce qui doit rester celle des partenaires sociaux et ce qui doit être

---

<sup>54</sup> Principales forces en présence : CFDT (Confédération Française Démocratique du Travail), CGT (Confédération générale du travail), FO (Force ouvrière), MEDEF (Mouvement des entreprises de France). Clasen, Jochen et Daniel Clegg, « Unemployment Protection and Labour Market Reform in France and Great Britain in the 1990s: Solidarity Versus Activation? », *Journal of Social Policy*, vol. 32, n°3, 2003, p. 364.

<sup>55</sup> Barbier, Jean Claude et al., *Normative and regulatory frameworks influencing the flexibility, security, quality and precariousness of jobs in France, Germany, Italy, Spain and the United Kingdom*. Bruxelles: ESOPE Project, European Commission, p. 69.

<sup>56</sup> Clasen, Jochen et Daniel Clegg, « Unemployment Protection and Labour Market Reform in France and Great Britain in the 1990s: Solidarity Versus Activation? », *Journal of Social Policy*, vol. 32, n°3, 2003, p. 373-376.

transféré au secteur concurrentiel ». <sup>57</sup> En somme : valorisation de la négociation décentralisée et rejet de l'intervention de l'État dans la négociation collective. Dans le domaine de la protection sociale, le patronat n'a pas nécessairement réussi à imposer ses vues, mais il a pu procéder à un recadrage des thématiques et des enjeux, ce qui n'est pas négligeable. Les « dirigeants du MEDEF ont réussi [environ en 2000] avec la refondation sociale [...] à déplacer le débat sur le terrain des thèmes chers aux approches libérales de la protection sociale : poids économique et inefficacité sociale des systèmes publics de protection sociale, incitations/désincitations au travail, liées aux prestations sociales, thématiques de la responsabilité individuelle, de l'activation des dépenses sociales, de la transformation de la nature des risques... » <sup>58</sup> Ce déplacement discursif constitue une pièce majeure pour tout changement d'orientation dans le domaine des politiques publiques.

Sur la scène publique, le thème de l'exclusion sociale s'impose au cours des années 1990 et souligne les carences du système de protection sociale à la française. <sup>59</sup> Cette mouvance idéologique, qui n'est pas très ancrée dans la gauche conventionnelle, ouvre tout un pan de l'intervention publique, notamment sous l'angle de l'insertion sociale par l'économie sociale, c'est-à-dire un secteur d'activité dans lequel le mouvement syndical, par définition, n'est pas très présent. La question reste de savoir si la direction intellectuelle et les formes organisationnelles des institutions traditionnelles du mouvement

---

<sup>57</sup> Freyssinet, Jacques, « La réforme de l'indemnisation du chômage en France », *La Revue de l'IREES*, vol. 38, 2002, p. 7.

<sup>58</sup> Palier, Bruno, *Gouverner la sécurité sociale: Les Réformes du système français de protection sociale depuis 1945*, 2e éd., Paris, Quadrige/Presses Universitaires de France, 2005, p. 411.

<sup>59</sup> Beland, Daniel, « The Social Exclusion Discourse: Ideas and Policy Change », *Policy & Politics*, vol. 35, n°1, 2007, p. 132-133.

syndical sont en mesure de penser l'exclusion sociale et les réponses qu'elle devrait susciter, ainsi que de se coller à la pauvreté des travailleurs. « Les concepts de 'travailleur' et de 'pauvreté' restent assez largement déconnectés dans les représentations et les discours des organisations. En effet, la pauvreté a longtemps été associée aux seules situations d'exclusion du monde du travail ». <sup>60</sup> L'accès à l'emploi des travailleurs peu qualifié n'est pas suffisant, sachant que le SMIC et même un salaire plus élevé n'est pas en mesure d'assurer d'émerger de la pauvreté. La connaissance de la pauvreté au travail est liée à l'implantation dans les entreprises et il est vrai que là où elle sévit le plus le mouvement syndical y est moins déployé. <sup>61</sup>

### **Une négociation plutôt décentralisée à l'ombre du recours au politique**

Le cadre général des négociations salariales reste sensiblement le même au cours des dernières décennies, et dénote une fragmentation confirmée et une valorisation de l'entreprise comme lieu privilégié de conclusion des ententes. « Du point de vue de la coordination, les négociations sont fragmentées au niveau du secteur et de l'entreprise, avec peu ou pas d'effet d'entraînement ». <sup>62</sup> Les négociations interprofessionnelles et de branche sont relativement stables, alors que les accords d'entreprise sont en progression au cours des dernières années. La proportion des entreprises engagées

---

<sup>60</sup> France. *Le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2007-2008*. Paris: Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale & La Documentation française, 2008, p. 58-59.

<sup>61</sup> France. *Le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2007-2008*. Paris: Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale & La Documentation française, 2008, p. 58-59.

<sup>62</sup> OCDE, *Perspectives de l'emploi de l'OCDE. Stimuler l'emploi et les revenus.*, Paris, Organisation de coopération et de développement économiques, 2006, p. 84.

- 448 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*  
Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de  
recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur  
l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le  
développement social, janvier 2009, 611 pages.

dans une négociation varie beaucoup en fonction de leur taille, sachant que les plus petites (moins de 50, voire de 100 employés) sont nettement moins encline à une telle procédure. Au total, le taux d'aboutissement des négociations est très élevé. Le blocage se situe au point d'engagement dans le processus.

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

Tableau 8. 14  
Indicateurs synthétiques de l'OCDE de la centralisation (a) et de la coordination (b) des négociations salariales depuis 1970c

	Centralisation			Coordination		
	1970-74	1985-89	1995-2000	1970-74	1985-89	1995-2000
Australie	4	4	2	4	4	2
Autriche	3	3	3	5	4	4
Belgique	4	3	3	4	(4)	(4,5)
Canada	1	1	1	1	1	1
République tchèque	..	..	1	..	..	1
Danemark	5	3	2	5	(4)	(4)
Finlande	5	5	5	5	5	5
France	2	2	2	2	2	2
Allemagne	3	3	3	4	4	4
Hongrie	..	..	1	..	..	1
Irlande	4	(2,5)	4	4	(2,5)	4
Italie	2	2	2	2	2	4
Japon	1	1	1	4	4	4
Corée	1	1	1	1	1	1
Pays-Bas	3	3	3	3	4	4
Nouvelle-Zélande	3	3	1	4	4	1
Norvège	(4,5)	(4,5)	(4,5)	(4,5)	(4,5)	(4,5)
Pologne	..	..	1	..	..	1
Portugal	5	3	4	5	3	4
République slovaque	..	..	2	..	..	2
Espagne	5	(3,5)	3	5	(3,5)	3
Suède	5	3	3	4	3	3
Suisse	3	3	2	4	4	4
Royaume-Uni	2	1	1	(3)	1	1
États-Unis	1	1	1	1	1	1
Moyenne non pondérée de l'OCDE	3,1	2,5	2,2	3,5	2,9	2,6
Coefficient de variation	48	46	54	41	47	55

.. : Données non disponibles.

a) Centralisation :

- 1 - Essentiellement au niveau de l'entreprise ou de l'établissement.
- 2 - À la fois au niveau du secteur et des entreprises, une proportion importante de salariés étant couverte par les négociations au niveau de l'entreprise.
- 3 - Essentiellement au niveau sectoriel.
- 4 - Essentiellement négociations sectorielles, mais aussi accords périodiques au niveau central.
- 5 - Niveau central prédominant.

b) Coordination :

- 1 - Négociations fragmentées au niveau de l'entreprise ou de l'établissement, avec peu ou pas de coordination par des organisations à des niveaux plus élevés.
- 2 - Négociations fragmentées au niveau du secteur et de l'entreprise, avec peu ou pas d'effet d'entraînement.
- 3 - Négociations au niveau du secteur, avec un effet d'entraînement non systématique et une coordination modérée entre les principaux acteurs de la négociation.
- 4 - a) coordination informelle de la négociation au niveau du secteur et de l'entreprise par des organisations chefs de file (multiples);  
b) négociations coordonnées par des confédérations chefs de file, notamment négociations menées sous la direction du gouvernement (accords tripartites, pactes sociaux) ou imposition de barèmes de salaires par le gouvernement;  
c) effet d'entraînement systématique, joint à une forte concentration syndicale et/ou une coordination des négociations par les grandes entreprises;  
d) arbitrage des salaires par le gouvernement.
- 5 - a) coordination informelle des négociations au niveau du secteur par une confédération syndicale;  
b) négociations coordonnées par des confédérations chefs de file ou imposition par le gouvernement d'un barème/gel des salaires, avec obligation de paix sociale.

c) Aucun chiffre n'a été indiqué pour 1970-89 pour les pays d'Europe orientale membres de l'OCDE (anciennes économies planifiées). Les chiffres entre parenthèses sont des moyennes pour la période lorsque deux années au moins diffèrent de la valeur modale pour la période.

Source : OCDE (2004), Perspectives de l'emploi de l'OCDE, chapitre 3, Paris.

Statlink : <http://dx.doi.org/10.1787/013412467452>

Source : OCDE, Perspectives de l'emploi de l'OCDE. Stimuler l'emploi et les revenus., Paris, Organisation de coopération et de développement économiques, 2006, p. 85.

- 450 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*  
 Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

**Tableau 8. 15**  
**Nombre d'accords collectifs conclus**  
**selon le niveau de négociation, France**

	2002	2003	2004	2005	2006 <sup>p</sup>
Négociation interprofessionnelle	43	66	50	48	46
Négociation de branche	892	884	1 046	1 144	1 096
Négociation d'entreprise <sup>1</sup>	22 976	19 014	19 300	24 400	25 150

1. Nombre de textes (accords nouveaux, avenants, adhésions, constats de désaccords, dénonciations) signés au niveau des entreprises par des délégués syndicaux ou par des salariés mandatés (temporairement) par un syndicat extérieur à l'entreprise.

Source : ministère du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité.

Source : France, *portrait social. Édition 2007*, Paris: Institut national de la statistique et des études économiques, 2007, p. 219.

L'enjeu premier de la négociation se rapporte d'une façon ou d'une autre principalement à la rémunération du travail.<sup>63</sup> Dans près de 70 % des cas, les ententes portent sur le salaire et les primes. Il ne faut pas sous-estimer non plus le fait que dans près de 36 % des cas, il y a une entente sur l'épargne salariale, comprise en termes d'intéressement, de participation et de plan d'épargne d'entreprise, notamment. Vient ensuite le temps de travail, son aménagement et sa durée, mais il est intéressant de noter que dans moins de 10 % des ententes il est traité de protection sociale complémentaire ou de formation professionnelle. La classification des emplois et les conditions de travail y apparaissent encore moins souvent.

<sup>63</sup> France, *portrait social. Édition 2007*, Paris: Institut national de la statistique et des études économiques, 2007, p. 218.

**Tableau 8. 16**  
**Thèmes abordés par les entreprises ayant signé un accord en 2005,**  
**France**

Thèmes <sup>1</sup>	Part des entreprises ayant signé un accord <sup>1</sup> (en %)	Part de salariés concernés <sup>2</sup> (en %)
Salaires et primes	68,7	40,8
Épargne salariale (intéressement, participation, PEE, etc.)	35,8	26,6
Classifications, qualifications (grilles de salaires, etc.)	8,4	5,3
Temps de travail (durée, aménagement)	28,2	14,2
Conditions de travail	8,8	7,6
Emploi (y compris restructurations, plans de sauvegarde et emploi des salariés handicapés)	7,0	10,0
Formation professionnelle	9,5	11,1
Égalité professionnelle, non-discrimination	4,5	7,6
Droit syndical et élections des représentants du personnel	7,0	13,6
Protection sociale complémentaire (mutuelle santé, retraite) et prévoyance collective (invalidité, décès)	9,9	12,7
Autres	7,0	5,2

Lecture : 68,7% des entreprises ayant signé au moins un accord ont traité la question des salaires et primes. 40,8% des salariés travaillant dans des entreprises de 10 salariés et plus des secteurs marchands hors agriculture sont donc potentiellement « couverts » par un accord d'entreprise relatif aux salaires et primes.

1. La somme des pourcentages est supérieure à 100 car un même accord peut porter sur plusieurs thèmes.

Champ : entreprises de 10 salariés et plus des secteurs marchands, hors agriculture.

Source : Dares, enquête Acemo « Négociation et représentation des salariés en 2005 ».

Source : France, *portrait social. Édition 2007*, Paris: Institut national de la statistique et des études économiques, 2007, p. 219.

Cet « abandon » de thématiques importantes doit être lu avec à l'esprit le fait que plusieurs de ces questions font l'objet d'une thématization politique forte, propulsant ces thématiques en enjeux politiques traités sur la scène politique et la scène publique. Associées à d'autres questions majeures, telles les retraites, l'assurance maladie, la capacité de mobilisation du mouvement syndical et des associations de la société civile joue un rôle de premier plan dans la résolution de conflits d'intérêts et comme mode d'élaboration des politiques publiques. La crise sociale, ou plus modestement la mobilisation socio-politique, devient un régulateur majeur dans l'établissement des compromis.

### **Un marché du travail réglementé avec échappatoires**

On a vu dans le chapitre 5 que la protection de l'emploi pour les employés réguliers était (2004) parmi les plus importantes en

- 452 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*  
Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

Europe, étant dépassé en cela par l'Allemagne, la Suède et les Pays-Bas. On a vu également au cours du précédent chapitre que l'Indice de rigueur de la législation sur la protection de l'emploi (2003) était là aussi parmi les plus élevés. Dans ce contexte, la réglementation des relations de travail est devenu un enjeu de premier plan de la politique d'emploi, ce qui s'est manifesté par la multiplication des emplois atypiques.<sup>64</sup>

De nouveaux contrats de travail ont vu le jour. Ils sont apparus comme des modalités permettant de déroger ou d'atténuer la norme qui est celle du contrat à durée indéterminée.<sup>65</sup> Malgré tout, celui-ci est resté la norme, ce qui a engendré certaines crises comme celle du Contrat de première embauche (CPE) en 2006. C'est par la diminution des cotisations et des charges sociales que sont venus les changements les plus importants. Cela a eu un impact positif non négligeable sur la création d'emplois,<sup>66</sup> mais cet effet quantitatif s'est accompagné d'une augmentation d'emplois au bas de l'échelle et peu protégés qui prennent la forme d'intérim, de contrats à durée déterminée, de contrats d'apprentissage, de stages et de contrats aidés.<sup>67</sup> En 2005, ces formes d'emploi représentaient 13,6 % de l'emploi salarié, contre 12 % en 2003,

---

<sup>64</sup> Clasen, Jochen et Daniel Clegg, « Unemployment Protection and Labour Market Reform in France and Great Britain in the 1990s: Solidarity Versus Activation? », *Journal of Social Policy*, vol. 32, n°3, 2003, p. 370

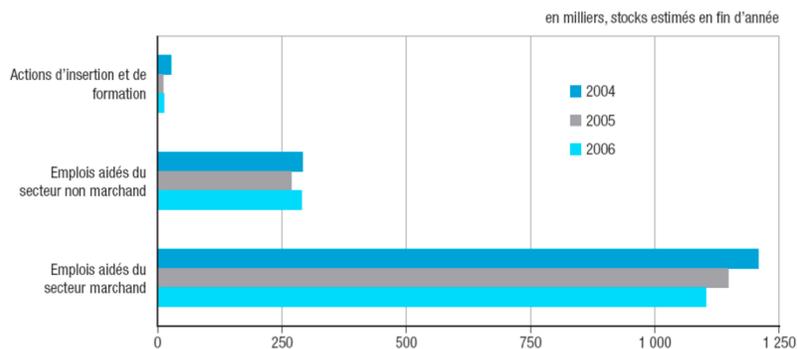
<sup>65</sup> Barbier, Jean-Claude et Bruno Théret, *Le nouveau système français de protection sociale*, Paris, Éditions La Découverte, 2004, p. 95.

<sup>66</sup> Palier, Bruno et C. Mandin. *Policy Maps - France*. Canterbury: University of Kent, 2003, p. 29; France. *Rapport sur les stratégies pour la protection sociale et l'inclusion sociale 2006-2008*. Paris: Ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille et de la Solidarité, 2006, p. 10.

<sup>67</sup> Morel, S, « Workfare and Insertion: How the US and French Models of Social Assistance have been Transformed? », in *Welfare reform. A comparative assesment of the French and US experiences*, Neil Gilbert et Antoine Parent (dir.), New Brunswick (USA) & London, Transaction Publishers, 2003, p. 123.

soit une progression certaine et régulière. Les dernières années ont été caractérisées par la fin du déclin de l'emploi peu qualifié.<sup>68</sup>

**Figure 8. 15**  
**Bénéficiaires de la politique spécifique de l'emploi, France**



Sources : Dares, CNASEA, ANPE, Unedic.

Source : France, *portrait social. Édition 2007*, Paris: Institut national de la statistique et des études économiques, 2007, p. 213.

La France a établi la durée légale de la semaine de travail à 35 heures. Cette politique a été étendue à l'ensemble des entreprises en 2002. Depuis les personnes interrogées déclarent faire en moyenne plus que ces 35 heures pour le temps complet ; d'ailleurs le contingent légal d'heures supplémentaires a été plusieurs fois relevé.<sup>69</sup> Le dernier gouvernement de droite, à l'initiative du Président Sarkozy, vise à atténuer fortement les contraintes de ces 35 heures règlementaires — notamment pour les charges touchant les heures supplémentaires —, quitte à en

<sup>68</sup> France. *Rapport sur les stratégies pour la protection sociale et l'inclusion sociale 2006-2008*. Paris: Ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille et de la Solidarité, 2006, p. 5.

<sup>69</sup> France, *portrait social. Édition 2007*, Paris: Institut national de la statistique et des études économiques, 2007, p. 218-219; OCDE, *Perspectives de l'emploi de l'OCDE. Stimuler l'emploi et les revenus.*, Paris, Organisation de coopération et de développement économiques, 2006, p.106-107.

- 454 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*  
Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

faire une référence par rapport à laquelle une série de dérogations sont possibles, voire encouragées. Parallèlement, les 35 heures ont suscité une réflexion sur la souplesse dans l'organisation du travail : la France « s'est efforcée [de] réduire l'impact [des 35 heures] sur les coûts unitaires de la main-d'œuvre en encourageant les partenaires sociaux à mettre en place une organisation plus souple du temps de travail, notamment via l'annualisation des heures de travail, dans le cadre des conventions collectives. »<sup>70</sup>

### **Quelle flexibilité ?**

La réputation, véhiculée de l'extérieur comme de l'intérieur de la France, en est une rigidité de l'emploi. Si cela est assez juste dans les segments les plus traditionnels du marché du travail, dans d'autres on assiste à une nette poussée de flexibilisation de la contractualisation de l'emploi. L'introduction, selon diverses formules, d'emplois exclus de la protection standard (ou « formes particulières d'emploi ») y contribue directement. On a vu qu'il y a une progression du phénomène.<sup>71</sup> Le front de l'emploi est devenu un véritable laboratoire où se multiplient les statuts qui ont pour dénominateur commun l'assouplissement des contraintes patronales et, par effet inversé, la précarisation des travailleurs.

La flexibilité est jouxtée au sentiment d'insécurité de l'emploi. La cible prioritaire ce sont les salariés les moins qualifiés. On peut imaginer facilement la motivation lorsqu'on met bout à bout les contraintes légales à l'usage de l'emploi et le coût

---

<sup>70</sup> OCDE, *Perspectives de l'emploi de l'OCDE. Stimuler l'emploi et les revenus*, Paris, Organisation de coopération et de développement économiques, 2006, p. 106-107.

<sup>71</sup> Barbier, Jean Claude et Valeria Fargion, « Continental Inconsistencies on the Path to Activation: Consequences for Social Citizenship in Italy and France », *European Societies*, vol. 6, n°4, 2004, p. 439.

minimal de la force de travail (ce que nous avons vu précédemment). À tout coup, la France se situe près du pôle où les exigences sont les plus sévères. Et, en effet, il y a un « dualisme important entre les emplois en contrat à durée indéterminée (CDI), encadrés par une protection de l'emploi rigide qui rend très coûteuse la rupture du lien entre salariés et employeurs, et les autres emplois par lesquels les ajustements s'opèrent ». <sup>72</sup> Ce dualisme est également source d'insécurité pour les employés avec un contrat permanent, car, s'ils sont mis-à-pied, ils ne se font pas d'illusion sur la capacité de retrouver ultérieurement ce même statut. L'introduction de nouvelles formules provoque aussi une complexification des statuts tout autant qu'une inégalité entre les travailleurs, une inégalité qui ne se limite pas à la traditionnelle différenciation entre les petites et les grandes entreprises. <sup>73</sup> L'effet net de ce mouvement fait en sorte que Clasen et Clegg soulignent que le Royaume-Uni et la France se caractérisent par une insécurité dans l'emploi particulièrement élevée en Europe, qui passe par la dissémination d'emplois atypiques et d'emplois à durée déterminée. <sup>74</sup>

La flexibilité rime avec le sentiment d'insécurité, ce qui donne tout son souffle au thème de la précarité qui parcourt l'histoire récente des allers et retours de la politique de l'emploi. Là encore, on retrouve l'ancrage fort de l'univers de représentation républicain qui met en évidence le devoir de solidarité devant s'exprimer par l'encadrement légal du travail et la protection sociale en mesure d'assurer la sécurité des citoyens dans leur

---

<sup>72</sup> Jamet, Stéphanie, *Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en France*. Document de travail du Département des Affaires économiques; Éditions OCDE, 2007, p. 18.

<sup>73</sup> Jamet, Stéphanie, *Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en France*. Document de travail du Département des Affaires économiques; Éditions OCDE, 2007, p. 18-19.

<sup>74</sup> Clasen, Jochen et Daniel Clegg, « Unemployment Protection and Labour Market Reform in France and Great Britain in the 1990s: Solidarity Versus Activation? », *Journal of Social Policy*, vol. 32, n°3, 2003, p. 369.

- 456 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*  
Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

participation à la société.<sup>75</sup>

## DU TRAITEMENT DES RISQUES SOCIAUX AU TRAITEMENT DES POPULATIONS

Le système de protection sociale en France a été mis en place avec l'idée de répondre aux difficultés passagères des citoyens, causées par les risques sociaux, et non pour faire face de façon durable à une pauvreté endémique ou pour corriger des difficultés structurelles nuisant à l'insertion sur le marché du travail.<sup>76</sup> Le système de protection sociale fait référence traditionnellement à un marché du travail formalisé où fourmillent les travailleurs (masculins) pourvoyeurs de ressources pour la famille, bénéficiant de droits et de garanties sur une société caractérisée par l'assurance sociale destinée, alors qu'une force de travail composée de jeunes, de personnes âgées, des femmes, etc. ne peuvent tirer les mêmes bénéfices et ne sont pas porteur des mêmes droits. Cette segmentation mène tendanciellement à une situation où les premiers sont interconnectés à un système assurantiel et les deuxième à un système assistanciel, voire à la garantie de minima sociaux.<sup>77</sup> Cette segmentation et les droits qui y sont attachés se complètent de l'héritage de politiques familiales<sup>78</sup> et d'une

---

<sup>75</sup> Barbier, Jean-Claude et Bruno Théret, *Le nouveau système français de protection sociale*, Paris, Éditions La Découverte, 2004. ; Barbier, Jean Claude et al., *Normative and regulatory frameworks influencing the flexibility, security, quality and precariousness of jobs in France, Germany, Italy, Spain and the United Kingdom*. Bruxelles: ESOPE Project, European Commission, p. 18-19.

<sup>76</sup> Borgetto, Michel et al., *Les débats sur l'accès aux droits sociaux entre lutte contre les exclusions et modernisation administrative*. Paris: Centre d'Études et de Recherches de Science Administrative (CERSA), 2004, p. 19.

<sup>77</sup> Palier, Bruno et C. Mandin. *Policy Maps - France*. Canterbury: University of Kent, 2003, p. 29.

<sup>78</sup> Barbier, Jean Claude et Valeria Fargion, « Continental Inconsistencies on the Path to Activation: Consequences for Social Citizenship in Italy and France », *European*

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

protection sociale contributive, liée aux corps d'emploi tout en étant généralisée, touchant aux risques pour la santé et pour la vieillesse.<sup>79</sup>

À la fin des années 1990, face à un chômage qui ne semble devoir se résorber, à la pauvreté et aux nombreuses manifestations d'exclusion, la loi contre les exclusions (1998) souligne que le devoir de solidarité mène à une politique d'assistance, tout en veillant à sortir les citoyens de leurs difficultés, d'abord par l'accès à l'emploi et à des conditions de vie décentes. « Cet accès aux droits fondamentaux doit être le tremplin vers la réinsertion sociale ». <sup>80</sup> Cela signifie de chercher à réduire le chômage, à augmenter le taux d'activité de la population et à lutter contre les difficultés graves d'insertion de certaines populations. « [...] il a été décidé de déployer l'action publique dans trois directions : développer l'offre d'activités et d'emplois [...] ; inciter à la sortie des logiques d'assistance et à la reprise d'emploi en sécurisant les parcours professionnels ; faciliter la participation au marché du travail par une levée des obstacles à l'entrée, au retour ou au maintien dans l'emploi. <sup>81</sup> Les populations, dans leurs caractéristiques propres revêtent dès lors plus d'importance et appellent à des traitements différenciés.

---

*Sociétés*, vol. 6, n°4, 2004, p. 450.

<sup>79</sup> France. *Le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2007-2008*. Paris: Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale & La Documentation française, 2008, p. 147.

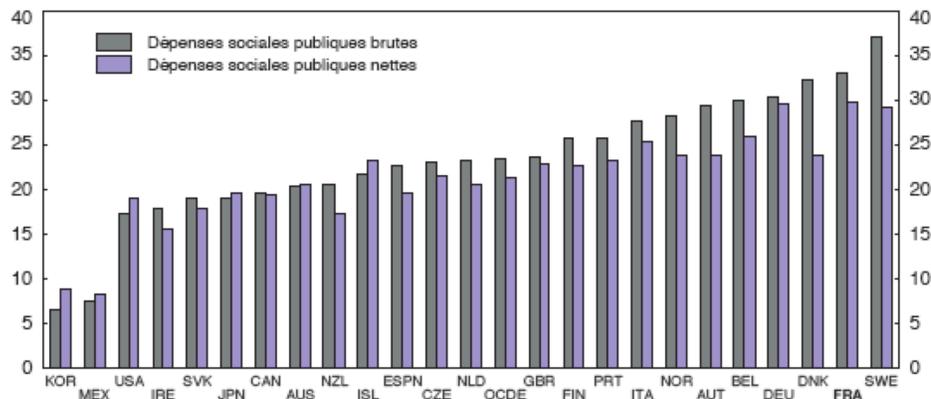
<sup>80</sup> Borgetto, Michel et al., *Les débats sur l'accès aux droits sociaux entre lutte contre les exclusions et modernisation administrative*. Paris: Centre d'Études et de Recherches de Science Administrative (CERSA), 2004, p. 23.

<sup>81</sup> France. *Rapport sur les stratégies pour la protection sociale et l'inclusion sociale 2006-2008*. Paris: Ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille et de la Solidarité, 2006, p. 18.

## Un investissement considérable

Les prestations de protection sociale sont en 2006 de l'ordre de plus de 525 milliards €, soit un peu moins de 30 % du PIB. Mais il y a un ralentissement de la croissance au cours des dernières années en raison d'une décélération des dépenses pour la santé et d'une diminution des dépenses liées aux sans-emploi (baisse du chômage et réduction des prestataires RMI).<sup>82</sup> Il faut garder en tête que les dépenses sociales publiques en France se situent parmi les plus élevées des pays de l'OCDE. On parle ici de 30 % du PIB pour les dépenses sociales publiques nettes, qui évaluent le poids des prestations sociales tout en tenant compte des systèmes d'imposition fiscale.

**Figure 8. 16**  
**Dépenses sociales brutes et nettes en pourcentage du PIB, pays de l'OCDE, 2003**

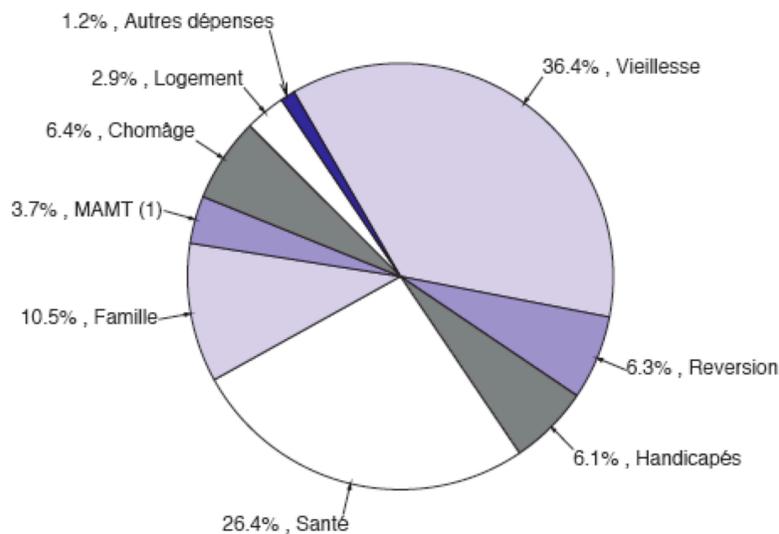


Source : Jamet, Stéphanie, *Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en France*. Document de travail du Département des Affaires économiques; Éditions OCDE, 2007, p. 21.

<sup>82</sup> *France, portrait social. Édition 2007*, Paris: Institut national de la statistique et des études économiques, 2007, p. 224-225.

Le système de protection sociale français procède à un faible ciblage. Il est largement contraint par les « dépenses de retraite et de santé qui ne sont pas placées sous condition de ressource ».<sup>83</sup> Il en va de même pour les dépenses touchant les familles, même s'il existe un complément à partir du troisième enfant. Cette « philosophie » a pour conséquence d'avoir une action moins percutante sur la réduction de l'inégalité des revenus et de la pauvreté.

Figure 8. 17  
Nature des dépenses publiques sociale en pourcentage du PIB,  
France, 2003



Source : Jamet, Stéphanie, *Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en France*. Document de travail du Département des Affaires économiques ; Éditions OCDE, 2007, p.24.

En comparaison, les pays qui procèdent par un ciblage plus fin des populations peuvent voir leur « efficacité » plus

<sup>83</sup> Jamet, Stéphanie, *Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en France*. Document de travail du Département des Affaires économiques; Éditions OCDE, 2007, p. 23.

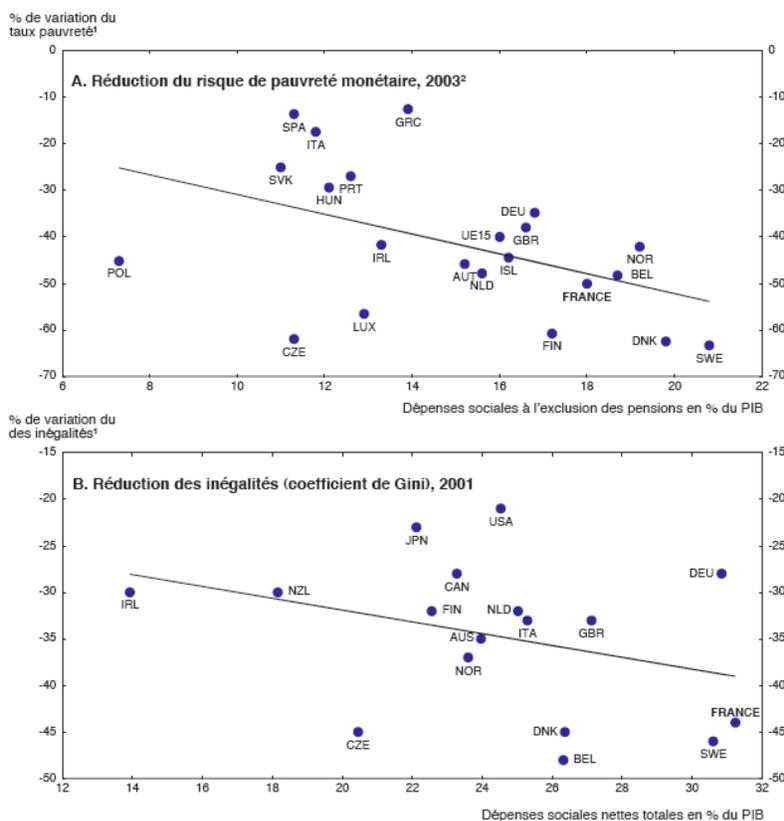
importante. C'est loin d'être une règle, le Royaume-Uni et les États-Unis faisant office de contre exemples, mais cette remarque permet de saisir la différence, quant à la portée des dépenses sociales des pays d'Ésm nordique et les pays d'Ésm continentale. Dans les premiers, l'impact redistributif des dépenses est plus important que dans les seconds, qui se caractérisent souvent par des dépenses soutenues sans que l'incidence sur la redistribution soit aussi forte.

Cela fait dire à Jamet que des pays où les « dépenses sociales sont davantage ciblées sur les personnes les plus pauvres, [elles] réduisent davantage le taux de pauvreté pour un montant similaire de dépenses ». Mais, tout compte fait, malgré un moins grand effort redistributif, le fait que les dépenses sociales soient particulièrement élevées en France permet de faire en sorte que « le poids des transferts en direction du plus bas des quintiles s'élevait à près de 6 % du revenu disponible de l'ensemble des ménages en 2000, soit plus que la moyenne OCDE ».<sup>84</sup>

---

<sup>84</sup> Jamet, Stéphanie, *Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en France*. Document de travail du Département des Affaires économiques; Éditions OCDE, 2007, p. 21.

**Tableau 8. 17**  
**Réduction du taux de pauvreté et des inégalités par les dépenses sociales, 2003 ou 2004**



Source : Jamet, Stéphanie, *Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en France*. Document de travail du Département des Affaires économiques; Éditions OCDE, 2007, p. 22.

Or, dans certains pays d'Europe du Nord, les dépenses sociales peuvent être comparables, mais les transferts versés aux 20 % les plus pauvres atteignent 8 à 9 % du revenu disponible et non seulement 6 %.<sup>85</sup> Or, depuis le tournant des années 2000,

<sup>85</sup> Jamet, Stéphanie, *Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en France*. Document de travail du Département des Affaires économiques; Éditions OCDE, 2007, p. 22.

des mesures soutiennent la dimension redistributive de l'intervention publique et se concentrent sur les populations au bas de l'échelle, ce qui modifie l'allure générale et devrait être suivi d'impact. Pensons, à la « réforme des barèmes des aides au logement et de la taxe d'habitation, [à l']aménagement des taux d'imposition sur le revenu les plus bas, [à la] création et [au] développement de la 'prime pour l'emploi' [...], [à l']aménagement des aides aux familles ayant de jeunes enfants. » Pensons encore à l'« allocation d'assistance pour occuper un emploi ».<sup>86</sup>

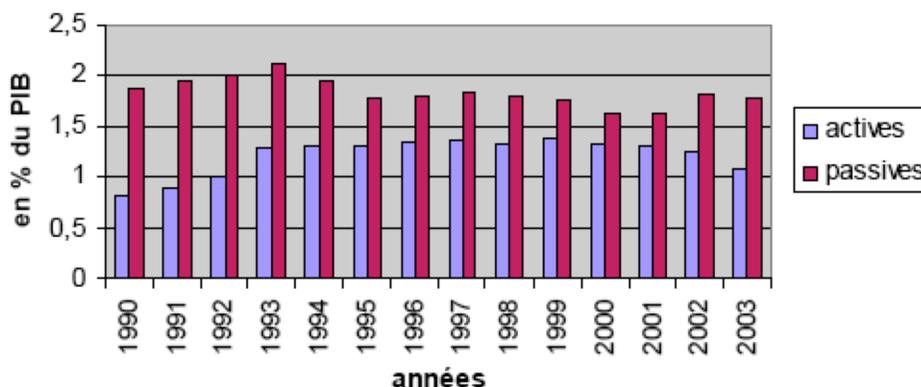
### **Les dépenses actives pour l'emploi relèvent la tête**

Les dépenses pour l'emploi fluctuent en raison de l'évolution du taux de chômage, mais aussi plus globalement de la conception de la protection accordée aux sans-emploi, tout autant qu'au mode d'action auprès de ces populations. De façon générale, l'année 1993 représente un sommet des dépenses passives pour l'emploi et s'ouvre sur une évolution assez contrastée pour ce qui est de l'évolution concurrente des dépenses passives et active pour l'emploi. Comparativement, en France, où le chômage reste relativement important, les dépenses passives se sont à peu près maintenues et les dépenses actives progressent, puis se contractent légèrement. Ces dernières constituent toujours en 2003 38 % de dépenses totales d'emploi. L'observation rapide de l'évolution de ces composantes au Royaume-Uni met en relief une politique toute autre.

---

<sup>86</sup> France. *Rapport sur les stratégies pour la protection sociale et l'inclusion sociale 2006-2008*. Paris: Ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille et de la Solidarité, 2006, p. 7.

Figure 8. 18  
Dépenses pour l'emploi en France



Source : OCDE Perspectives de l'emploi

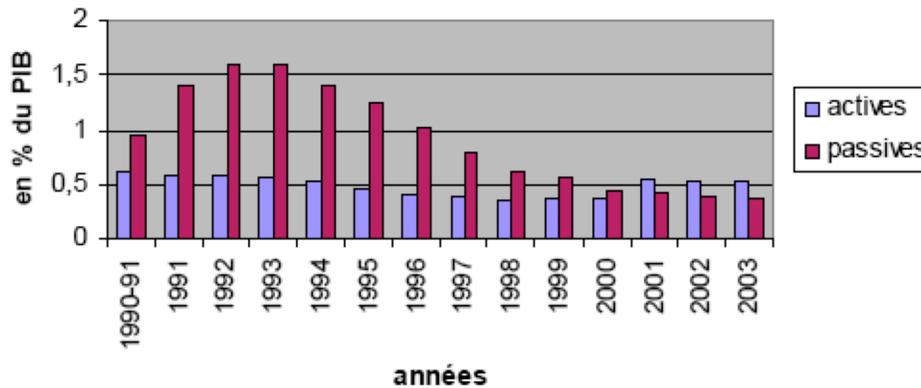
Source : Anne Eydoux dans Barbier, Jean Claude, *Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande-Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi*. Paris: DARES; Ministère du travail, 2006, p. 158.

Les dépenses pour l'emploi restent faibles au Royaume-Uni, même dans les périodes de point du chômage, y compris de 1991 à 1997. Avec la réduction du chômage, les dépenses passives fondent comme neige au soleil (elles sont divisées par quatre) et les dépenses actives, qui ne croissent pas de façon très marquée eu égard au PIB, prennent le dessus au début des années 2000. En 2003, les dépenses actives correspondent à 60 % des dépenses totales pour l'emploi. Nous avons vu l'insistance donnée à l'accompagnement disciplinaire et à la primauté au *work first*. Il ne faut tout de même pas oublier les prestations pour invalidité qui sont dans un ordre de grandeur assez exceptionnel, en comparaison européenne.<sup>87</sup> Si on jetait un œil du côté du Danemark, on noterait que les dépenses passives diminuent avec le chômage, mais que les dépenses actives

<sup>87</sup> Anne Eydoux dans Barbier, Jean Claude, *Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande-Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi*. Paris: DARES; Ministère du travail, 2006.

tendent à se maintenir un peu au-dessous du 2 % du PIB, une volonté d'accompagner les sans-emploi dans une réinsertion professionnelle durable.

**Figure 8. 19**  
**Dépenses pour l'emploi au Royaume-Uni**



Source : OCDE Perspectives de l'emploi

Source : Anne Eydoux dans Barbier, Jean Claude, *Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande-Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi*. Paris: DARES; Ministère du travail, 2006, p. 158.

Cela souligne que même si la France adhère de plus en plus à l'idée d'une intervention plus soucieuse de la différenciation des situations et plus axée sur la réinsertion professionnelle, les avancées vers les mesures actives se sont, sans changer l'économie générale de l'investissement public par rapport à l'emploi. Barbier et Théret parlent d'une activation à la française « qui mêle des aspects de solidarité et de citoyenneté [...] à des aspects de réforme libérale du marché du travail. »<sup>88</sup>

<sup>88</sup> Barbier, Jean-Claude et Bruno Théret, *Le nouveau système français de protection sociale*, Paris, Éditions La Découverte, 2004, p. 97.

## Une volonté d'activation des chômeurs

Dans le but de simplifier, mais aussi de réduire la pression sur le régime d'assurance-chômage,<sup>89</sup> la réforme de 1992, qui introduit l'allocation unique dégressive, consiste à calculer l'indemnité en fonction du salaire gagné durant l'année précédente l'année précédente et la durée de la contribution du travailleur au régime.<sup>90</sup> Il en découle que le régime revient à un certain équilibre budgétaire, renforce ses caractères contributif et sélectif et resserre les critères d'admissibilité tout en renforçant la barrière à l'entrée.<sup>91</sup> Au tournant des années 2000, les conditions d'admissibilité et la valeur des indemnités ont été légèrement améliorées, alors que la contribution au régime a été réduite.<sup>92</sup> Cette réforme est significative en ce qu'elle marque la volonté de se rallier à une politique axée sur l'offre de travail.

En termes d'univers de référence, le chômage est susceptible d'être volontaire et il est certainement produit par les institutions qui encadrent les relations de travail et la protection

---

<sup>89</sup> « Les allocations chômage sont versées aux personnes recherchant activement un emploi et ayant contribué au régime d'assurance chômage. Le calcul du montant des allocations est complexe ; il dépend des salaires avant la perte de l'emploi et de la durée de cotisation. La durée minimale de cotisation donnant droit aux allocations est de six mois. Les allocations sont perçues au maximum pendant 36 mois. Les allocations chômage sont imposables. En particulier, les personnes au chômage contribuent au régime de retraite. Il est possible de cumuler les allocations chômage et un revenu du travail pendant les 18 premiers mois suivant la reprise du travail si le salaire ne dépasse pas un certain montant. »; Jamet, Stéphanie, *Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en France*. Document de travail du Département des Affaires économiques; Éditions OCDE, 2007, p. 40.

<sup>90</sup> Palier, Bruno et C. Mandin. *Policy Maps - France*. Canterbury: University of Kent, 2003, p. 31

<sup>91</sup> Palier, Bruno et C. Mandin. *Policy Maps - France*. Canterbury: University of Kent, 2003, p. 32.

<sup>92</sup> Palier, Bruno, *Gouverner la sécurité sociale: Les Réformes du système français de protection sociale depuis 1945*, 2e éd., Paris, Quadrige/Presses Universitaires de France, 2005, p. 226.

sociale. La notion de « trappe d'activité » est dans les consciences. Pour autant, les éléments disciplinaires, aux plans administratifs et de la dévalorisation des minima sociaux, qui sont présents dans la démarche du *workfare* à la britannique ou à l'américaine n'arrivent pas à s'imposer.<sup>93</sup> S'il est vrai que l'incitation au retour au travail est clairement présent, les clivages politiques font obstacle à un arbitrage plus rigoureux, car la tension est forte entre la tentation libérale et l'inspiration social-démocrate universaliste.<sup>94</sup> En ce sens, on a là une politique d'incitation au retour au travail par une politique d'activation de la main-d'œuvre qui doit beaucoup à la social-démocratie, mais sans en avoir les ressources, ni participer pleinement à une logique de droits universels extensifs.<sup>95</sup>

Parallèlement, les sans-emploi de longue durée, ceux qui ne sont pas admissibles aux mesures du filets de sécurité, ceux qui défiaient, par leur seule existence, la protection citoyenne de l'État social français se sont vus reconnaître un droit à un minimum social pensé en termes d'insertion à la vie sociale et professionnelle. À la fin des années 1980, le *Revenu minimum d'insertion* assurait une allocation de base aux personnes exclues, avec l'engagement de leur part de s'engager dans un processus d'insertion sociale ou professionnelle, selon leurs situations particulières. D'une part, on exprimait là un devoir de solidarité face aux exclus et, d'autre part, étaient édictés un droit conjoint

---

<sup>93</sup> Palier, Bruno, *Gouverner la sécurité sociale: Les Réformes du système français de protection sociale depuis 1945*, 2e éd., Paris, Quadrige/Presses Universitaires de France, 2005, p. 227.

<sup>94</sup> Barbier, Jean Claude, « Peut-on parler d'«activation» de la protection sociale en Europe? », *Revue française de sociologie*, vol. 43, n°2, 2002, p. 317.

<sup>95</sup> Barbier, Jean Claude et Valeria Fargion, « Continental Inconsistencies on the Path to Activation: Consequences for Social Citizenship in Italy and France », *European Societies*, vol. 6, n°4, 2004, p. 444.

à un revenu minimum et à l'insertion.<sup>96</sup> En 2004, on crée un *Revenu minimum d'activité* qui cherche à améliorer l'insertion sociale et professionnelle des prestataires, notamment par le renforcement de l'insertion professionnelle à l'aide d'une activité productive mieux personnalisée.<sup>97</sup> De lutte à la pauvreté, on passe à insertion au marché du travail par l'activation. Le *Revenu minimum d'activité* peut donner lieu à des sanctions, mais la mise en application de cette possibilité laisse place à interprétations divergentes.<sup>98</sup>

### **La lutte contre l'exclusion : de la parole aux actes**

Le gouvernement français fait adopter en 1998 la *Loi d'orientation sur la lutte contre les exclusions* qui a pour objectif de donner davantage de consistance aux droits existants en matière d'accès à l'emploi, d'accès au logement et d'accès aux soins. La démarche en est de se prévaloir des ressources aptes à lutter contre l'exclusion et à s'inscrire dans une démarche de prévention.<sup>99</sup> Avec cette loi, le *Conseil national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion*, créé au moment de l'adoption du RMI en 1988, voit sa mission et sa composition renouvelées ; cet organisme a, pour principale pour raison d'être, la concertation

---

<sup>96</sup> Avenel, Cyprien, « Évaluer la décentralisation du RMI: Les enjeux et les principes », *Recherches et Prévisions*, n°79, 2005, p. 65-66.

<sup>97</sup> Alfandari, Elie, « Revenu minimum, insertion, activité: logique économique et/ou logique sociale? », *Revue de droit sanitaire et social*, n°1, 2004, p. 8.

<sup>98</sup> Lafore, Robert, « La décentralisation du revenu minimum d'insertion », *Revue de droit sanitaire et social*, n°1, 2004, p. 20-21.

<sup>99</sup> Morel, S, « Workfare and Insertion: How the US and French Models of Social Assistance have been Transformed? », in *Welfare reform. A comparative assesment of the French and US experiences*, Neil Gilbert et Antoine Parent (dir.), New Brunswick (USA) & London, Transaction Publishers, 2003, p.116-118; Borgetto, Michel et al., *Les débats sur l'accès aux droits sociaux: entre lutte contre les exclusions et modernisation administrative*. Paris: Centre d'Études et de Recherches de Science Administrative (CERSA), 2004, p. 55.

entre pouvoirs publics, associations, organisations et personnalités qualifiées.<sup>100</sup> La situation est réévaluée aux trois ans, ce qui permet d'introduire des mesures qui prolongent la volonté originelle.<sup>101</sup> Dans la foulée de ces aménagements, est créé l'*Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale* qui doit veiller à la synthèse de données réalisées par des acteurs multiples, tout autant en matière de culture, d'éducation, de formation, que d'accès à la justice ou au logement.<sup>102</sup>

La préoccupation clairement énoncée concernant l'exclusion sociale et la pauvreté a été précédée et suivie s'ouvre sur des dispositifs de protection sociale qui s'inspirent de plus en plus près du répertoire libéral.<sup>103</sup> Afin de soutenir les salariés au bas de l'échelle, le gouvernement procède à un allègement de cotisations sociales. Cela accorde sans doute un soutien aux salariés pour qu'ils soient moins exposés au chômage, mais il s'agit tout autant d'une aide importante aux entreprises qui assurent des bas salaires à des travailleurs généralement peu qualifiés.<sup>104</sup>

---

<sup>100</sup> Borgetto, Michel et al., *Les débats sur l'accès aux droits sociaux entre lutte contre les exclusions et modernisation administrative*. Paris: Centre d'Études et de Recherches de Science Administrative (CERSA), 2004, p. 53.

<sup>101</sup> France. *Rapport sur les stratégies pour la protection sociale et l'inclusion sociale 2006-2008*. Paris: Ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille et de la Solidarité, 2006, p. 12.

<sup>102</sup> Borgetto, Michel et al., *Les débats sur l'accès aux droits sociaux entre lutte contre les exclusions et modernisation administrative*. Paris: Centre d'Études et de Recherches de Science Administrative (CERSA), 2004, p. 53.

<sup>103</sup> Palier, Bruno, *Gouverner la sécurité sociale: Les Réformes du système français de protection sociale depuis 1945*, 2e éd., Paris, Quadrige/Presses Universitaires de France, 2005, p. 303.

<sup>104</sup> France. *Rapport sur les stratégies pour la protection sociale et l'inclusion sociale 2006-2008*. Paris: Ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille et de la Solidarité, 2006, p. 18.

Dans un premier temps, l'État a voulu jouer le rôle d'employeur de dernier recours. De nombreuses formules, telle les Stages de réinsertion en alternance, l'*Action de réinsertion et de formation*, les *Contrats emplois solidarité*, les *Contrats de retour à l'emploi*, ont fait l'objet d'une expérimentation. Ils s'avèrent très coûteux et une source d'éloignement du marché du travail traditionnel.<sup>105</sup> D'autres formules verront le jour. Elle se caractérise par un soutien au travail mal rémunéré et par un accompagnement d'insertion professionnelle pour des populations particulières qui restent assez marginalisées par rapport à l'emploi conventionnel.

Avec la *Prime pour l'emploi* (2001), nous avons une mesure fiscale pour les faibles salariés. La prime est versée aux personnes, en tenant compte de leurs ressources et de leur charge familiale ; « la prime est maximale pour un emploi au SMIC ». <sup>106</sup> Le programme devient neutre quand le revenu annuel est supérieur à 1,4 fois le SMIC.<sup>107</sup> En 2000, on s'était déjà attaqué à la question du retour sur le marché du travail des femmes ayant charge familiale (avec l'*Aide à la reprise d'activité des femmes*).<sup>108</sup> De façon concomitante, se mettent en place le Plan d'aide au retour à l'emploi et, plus encore, le Projet d'action personnalisé, qui proposent d'associer aide et accompagnement personnalisé pour un retour au travail. Dans les deux cas, le pouvoir de sanction, en cas de refus ou de non participation, n'a

---

<sup>105</sup> Palier, Bruno et C. Mandin. *Policy Maps - France*. Canterbury: University of Kent, 2003, p. 31.

<sup>106</sup> Jamet, Stéphanie, *Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en France*: Document de travail du Département des Affaires économiques; Éditions OCDE, 2007, p. 17.

<sup>107</sup> Palier, Bruno et C. Mandin. *Policy Maps - France*. Canterbury: University of Kent, 2003, p. 47.

<sup>108</sup> Palier, Bruno et C. Mandin. *Policy Maps - France*. Canterbury: University of Kent, 2003, p. 24.

- 470 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*  
Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

pu être confirmé.<sup>109</sup> Dernier exemple qui témoigne de l'intérêt porté à la jonction de l'aide financière et de l'accompagnement pour le retour au marché du travail visant des « clientèles spécifiques », c'est le *Contrat d'accueil et d'intégration* (2003) qui constitue un dispositif s'adressant aux nouveaux immigrants, par lequel il y a un engagement réciproque de services et de bonnes dispositions. À cela s'ajoutent des mesures de discrimination positive.<sup>110</sup>

### **Observations sur et au-delà de la sédimentation**

La présentation suivie de la protection sociale touchant les travailleurs et les sans-emploi est d'autant plus exigeante que le système se singularise par une grande propension à la sédimentation des institutions, des programmes, des mesures, etc. Il s'agit d'un trait de la configuration institutionnelle française qui ne se limite pas à la seule protection sociale, fut-elle destinée aux sans-emploi. La difficulté du déchiffrage ou de décryptage n'est pas le propre de l'analyste, car on remarque que l'on des obstacles importants au retour à l'emploi « provient de la complexité du système des prestations sociales et de leurs changements fréquents ».<sup>111</sup>

De façon générale, le système de protection sociale est largement financé par les contributions sociales. On en est encore aux deux tiers, même s'il est apparu il y a près d'une

---

<sup>109</sup> Palier, Bruno et C. Mandin. *Policy Maps - France*. Canterbury: University of Kent, 2003, p. 36-37; Freyssinet, Jacques, « La réforme de l'indemnisation du chômage en France », *La Revue de l'IREES*, vol. 38, 2002, p. 41.

<sup>110</sup> Jamet, Stéphanie, *Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en France*. Document de travail du Département des Affaires économiques; Éditions OCDE, 2007, p. 34.

<sup>111</sup> Jamet, Stéphanie, *Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en France*. Document de travail du Département des Affaires économiques; Éditions OCDE, 2007, p. 15.

décennie que cela ajoutait aux coûts indirects de la main-d'œuvre et que cela pouvait être préjudiciable à la croissance de l'emploi. L'entrée en scène de la Contribution sociale généralisée a modifié les choses sans pour autant changer radicalement les canaux du financement de la protection sociale.<sup>112</sup>

**Tableau 8. 18**  
**Ressources hors transferts du compte de la protection sociale, France**  
**(en milliards d'euros courants)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Cotisations totales</b>	<b>284,9</b>	<b>299,4</b>	<b>312,4</b>	<b>323,8</b>	<b>335,7</b>	<b>349,7</b>	<b>364,3</b>
Cotisations effectives	246,6	259,9	271,3	281,0	291,6	304,4	318,8
Cotisations des employeurs	160,5	167,8	174,3	180,5	185,9	193,1	202,0
Cotisations des salariés	70,1	74,6	79,1	82,0	85,2	89,0	93,7
Cotisations des travailleurs indépendants	14,8	16,2	16,5	17,0	18,1	19,0	19,6
Cotisations sur prestations	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1
Autres cotisations	0,3	0,4	0,4	0,5	1,5	2,2	2,4
Cotisations imputées	38,4	39,6	41,1	42,8	44,1	45,3	45,5
<b>Impôts et taxes affectés</b>	<b>82,8</b>	<b>89,9</b>	<b>92,5</b>	<b>94,5</b>	<b>83,1</b>	<b>91,5</b>	<b>116,7</b>
<b>Contributions publiques</b>	<b>48,4</b>	<b>47,4</b>	<b>50,1</b>	<b>51,6</b>	<b>70,8</b>	<b>71,4</b>	<b>54,7</b>
Produits financiers	2,2	2,4	2,4	2,2	2,0	2,3	2,9
Autres recettes	9,0	8,9	8,4	9,0	9,9	11,4	12,2
<b>Total des ressources</b>	<b>427,3</b>	<b>448,1</b>	<b>465,7</b>	<b>481,0</b>	<b>501,5</b>	<b>526,3</b>	<b>550,8</b>

Source : Drees, *comptes de la protection sociale (base 2000)*.

Source : France, *portrait social. Édition 2007*, Paris: Institut national de la statistique et des études économiques, 2007, p. 225.

Dans l'ensemble des dispositifs mis en place, il ressort que la conditionnalité est devenue la norme. Les mesures universelles portées comme un droit social sans contrepartie sont limitées à leur plus simple expression. Ce qui est remarquable, c'est l'essor de la conditionnalité basée sur un examen de ressource. Cela témoigne assez bien de l'expansion des mesures d'assistance et au soutien des travailleurs pauvres. Sans que cela soit complètement nouveau, les pouvoirs publics portent une attention plus importante à la définition fine de situations et de publics-cibles, auxquels sont assorties des mesures particulières.

<sup>112</sup> Barbier, Jean Claude et Valeria Fargion, « Continental Inconsistencies on the Path to Activation: Consequences for Social Citizenship in Italy and France », *European Societies*, vol. 6, n°4, 2004, p. 451.

472 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*  
 Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

S'il y a un raffinement dans le quadrillage des situation, la démarche qui se voudrait axée sur l'insertion sociale et professionnelle a certainement plus de mal qu'au Royaume-Uni à se coupler d'une démarche disciplinaire pourvue de moyens effectifs de sanctions. Le débat public reste marqué par une hostilité à l'égard de moyens punitifs, si bien que l'application des sanctions existantes donne souvent à interprétation. Nous reviendrons plus loin sur les mesures d'activation et leur impact, pour autant qu'il soit possible d'en juger.

**Tableau 8. 19**  
**Principaux dispositifs du système de protection sociale selon deux caractéristiques : la mise sous conditions de ressource et la mise sous condition de recherche ou d'exercice d'un emploi**

		Conditionnalité à la recherche ou l'exercice d'un emploi		
		Nulle	Recherche d'emploi	Exercice d'un emploi
Conditions de ressource	Non	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Allocation familiale</li> <li>- Assurance santé</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Allocations chômage</li> <li>- Emplois publics</li> <li>- Service public de l'emploi (formation, aide à la recherche d'emploi)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Salaire minimum</li> <li>- Protection de l'emploi</li> <li>- Formation professionnelle</li> <li>- Aide à la garde d'enfant</li> </ul>
	Oui	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Autres aides familiales</li> <li>- Minima sociaux (dont le RMI et l'API)</li> <li>- Complément santé</li> <li>- Aides au logement</li> <li>- Aide à l'éducation</li> <li>- Transport</li> <li>- Alimentation</li> <li>- Aide d'urgence</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Minimum social ASS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prime pour l'emploi</li> <li>- Aide complémentaire à la garde d'enfant</li> </ul>

Source : OCDE.

Source : Jamet, Stéphanie, *Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en France*. Document de travail du Département des Affaires économiques; Éditions OCDE, 2007, p. 20.

En raison de grande disparité des régimes d'assurance chômage il est assez difficile d'établir des comparaisons. Quels que soient les outils dont on se dote, il est plus prudent de considérer la question sous l'angle de la meilleure approximation.

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

**Tableau 8. 20**  
**Taux net de remplacement et durée de versement des prestations**  
**d'assurance chômage dans 26 pays de l'OCDE, 2004**

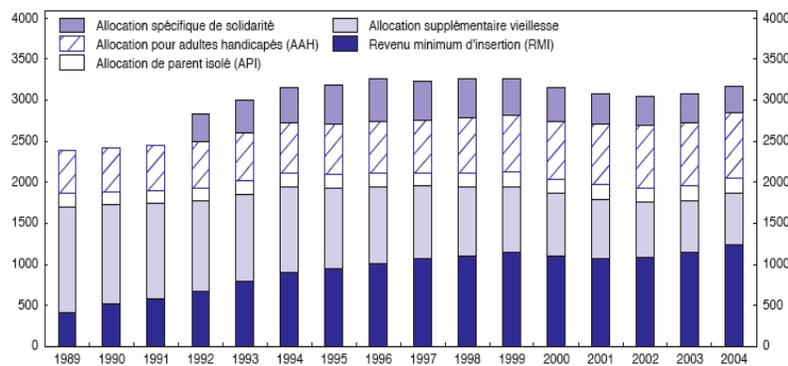
	Taux initial net de remplacement <sup>a</sup> (en % des gains nets en situation d'emploi)	Durée de versement des prestations d'assurance chômage <sup>b, c</sup> (équivalent taux initial en mois)	Taux de remplacement net moyen sur 60 mois de chômage <sup>d</sup> (en % des gains nets en situation d'emploi)
<b>Asie</b>	<b>54</b>	<b>8</b>	<b>8</b>
Japon	62	8	48 (+2)
Corée	47	7	42
<b>Pays anglophones, hors Europe</b>	<b>54</b>	<b>4</b>	<b>4</b>
Australie	45	0	46
Nouvelle-Zélande	56	0	54
Canada	63	9	48
États-Unis	54	6	36 (-6)
<b>Pays anglophones, Europe</b>	<b>51</b>	<b>11</b>	<b>11</b>
Irlande	49	15	64
Royaume-Uni	54	6	53 (-1)
<b>Europe du Nord</b>	<b>71</b>	<b>34</b>	<b>34</b>
Danemark	70	48	70
Finlande	70	23	65 (-9)
Norvège	68	36	58
Suède	75	28	63
<b>Europe centrale et de l'Ouest</b>	<b>70</b>	<b>18</b>	<b>19</b>
Autriche	63	9	57 (-2)
Belgique	61	No limit	61
France	75	23	57 (+4)
Allemagne	69	12	66 (-3)
Pays-Bas	74	24	66
Suisse	77	24	69
<b>Europe du Sud</b>	<b>65</b>	<b>16</b>	<b>16</b>
Grèce	55	12	35
Italie	54	6	22 (+2)
Portugal	83	24	68
Espagne	67	21	49
<b>Europe de l'Est</b>	<b>55</b>	<b>9</b>	<b>9</b>
République tchèque	56	5	53 (-5)
Hongrie	49	9	39
Pologne	59	12	54
République slovaque	56	8	40

Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi de l'OCDE. Stimuler l'emploi et les revenus.*, Paris, Organisation de coopération et de développement économiques, 2006, p. 61.

En ce sens, la comparaison « normalisée » faite par l'OCDE permet de mettre en évidence que la France (en 2004) était l'un des pays qui offrait un taux de remplacement de revenu en situation de chômage parmi les plus élevés. Ce taux élevé est assorti d'une durée de versement des prestations qui reste assez

longue, sans pour autant être en pointe. En comparaison au Royaume-Uni, la durée du versement est de près de quatre fois plus importante en France ; en revanche, cette même durée en France est de la moitié à ce que l'on connaît au Danemark. Le taux de remplacement de revenu à plus long terme situe la France à une position moyenne supérieur, avec une tendance à l'augmentation. Sur ce point la France est beaucoup plus éloignée du Danemark qu'elle ne l'est du Royaume-Uni.

**Figure 8. 20**  
**Évolution du nombre de bénéficiaires des principaux minima sociaux,**  
**France (en milliers de personnes)**



Source : Caisse Nationale d'Allocations Familiales ; Union Nationale Interprofessionnelle pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce ; et Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques du ministère de l'Emploi, de la Cohésion Sociale et du Logement.

Source : Jamet, Stéphanie, *Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en France*. Document de travail du Département des Affaires économiques ; Éditions OCDE, 2007, p. 9.

Durant une quinzaine d'années le nombre de bénéficiaires des minima sociaux a augmenté, mais à des rythmes différents. Le plus claire de la croissance est venue dans la première moitié des années 1990, sous l'impulsion de l'entrée en scène de l'allocation spécifique de solidarité. Après un sommet en 1998 et 1999, le nombre de bénéficiaires s'est contracté sous l'effet de la

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

diminution du nombre de bénéficiaires de l'allocation supplémentaire vieillesse. (c'est le programme pour lequel il y a une réduction significative des bénéficiaires).

**Tableau 8. 21**  
**Prestations types d'assistance sociale nettes rapportées aux seuils de pauvreté (50 et 60 % du niveau de vie des ménages), France, 2003**

Montants en (%)	Personne isolée			Couple avec 2 enfants			Parent isolé avec 2 enfants		
	Revenu médian par équivalent adulte	Seuils (1) de		Revenu médian par équivalent adulte	Seuils (1) de		Revenu médian par équivalent adulte	Seuils (1) de	
		50%	60%		50%	60%		50%	60%
	49,5	99	83	43,1	86	72	51,4	103	86

Sources : calculs de (Horusitzky, Julienne et Lelièvre, 2006) à partir de OCDE (*Benefit and Wages – Country Chapter 1995 à 2002*) et d'Eurostat (*DBU PCM, version de décembre 2003*).

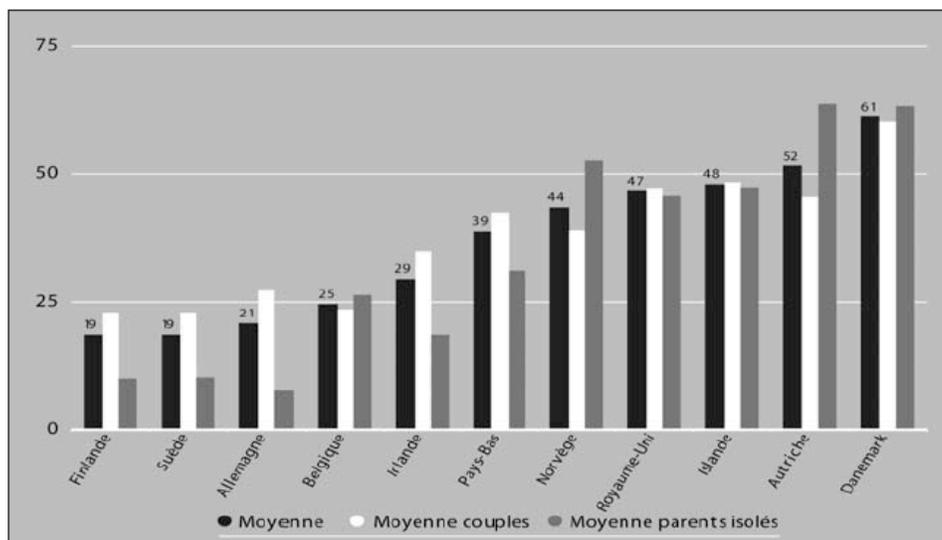
(1) : Seuil défini pour différents pourcentage du Revenu médian équivalent adulte à partir des données du panel communautaire des ménages d'Eurostat.

(\*) : Les montants de cette prestation ont été actualisés à partir de l'évolution des prix à la consommation publiée par Eurostat en 2003, sur la base des données observées en 2002.

Source : France. *Rapport sur les stratégies pour la protection sociale et l'inclusion sociale 2006-2008*. Paris: Ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille et de la Solidarité, 2006, annexe p. 21.

Il ressort, en stylisant les choses afin de dégager une tendance, que le niveau de la prestation type d'assistance sociale suit d'assez près le seuil de pauvreté, s'il était défini à 50 % du revenu disponible médian, mais qu'il reste 15 à 20 points de pourcentage en dessous du seuil défini à 60 % de la médiane. Cela dit, cela vaut davantage pour le parent isolé, car le couple avec deux enfants reçoit à peine plus de 70 % du revenu médian. Cela donne un taux de remplacement qui ne permet pas, en général, d'émerger de la pauvreté et qui est plus pénalisant pour les couples que pour le parent isolé.

**Figure 8. 21**  
**Revenus disponibles avec les aides au logement des familles à**  
**l'assistance selon la configuration familiale, 2004**



\* Pays classés par ordre croissant de la moyenne pour les six familles types des suppléments de revenu disponibles (incluant les aides logement) d'une famille par rapport à la même famille en France. Revenu après prise en compte des dispositifs suivants : revenu minimum garanti (RMI ou API en France), prestations familiales (allocations familiales, complément familial, allocation pour jeune enfant, montant mensualisé de l'allocation de rentrée scolaire en France), aides au logement (hypothèses pour le montant maximal possible en France compte tenu de la taille et des revenus du ménage), cotisations sociales, impôt sur le revenu, impôts locaux (item augmentés des frais de consommation d'eau, d'assainissement et d'enlèvement des ordures ménagères).

Source : base de données internationales de ménages types (janvier 2004).

Lecture : Par rapport à la France, la moyenne des revenus disponibles (incluant les aides au logement) pour les 6 configurations familiales considérées est supérieure de 21 % en Allemagne.

Source : Math, Antoine, « Les familles pauvres sont-elles plus mal traitées en France? Une comparaison des revenus minima garantis dans douze pays européens », *Revue de l'IREIS*, vol. 54, n°2, 2007, p. 60.

Cela dit, la comparaison internationale, permet de situer la France pour ce qui est du niveau de protection assuré par les régimes d'assistance, en incluant l'aide au logement. Il devient évident que la protection est nettement inférieure à la plupart des pays européens comparables. Certes, la protection offerte par l'assistance prend son sens en fonction de la configuration des mécanismes de protection pour les sans-emploi. Il reste que

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

le revenu disponible assuré par les mesures d'assistance, dont le logement, aux familles est supérieur de 47 % au Royaume-Uni et de 61 % au Danemark, sans parler des autres pays.

On peut sans doute affirmer que les minima sociaux assurent un minimum vital aux populations visées, mais il est clair que l'on est nettement en dessous du seuil de pauvreté et que la France n'est pas l'exemple d'une grande générosité. En même temps, plusieurs mécanismes permettent aux citoyens et travailleurs, en particulier, de ne pas être refoulés rapidement vers ces mécanismes d'assistance. On est ici davantage dans l'aide de dernier recours. La question qui demeure entière c'est celle du retour au marché du travail pour les personnes bénéficiaires des mécanismes d'assistance. Jamet note d'ailleurs que « [l]es sorties vers l'emploi des bénéficiaires des minima sociaux sont relativement rares. Un peu plus de 25 % des personnes qui percevaient le RMI ou l'ASS à la fin de 2004 étaient en emploi au premier trimestre de 2006. Ces chiffres sont légèrement plus faibles pour les allocataires de l'API (20 % environ) ». <sup>113</sup> Encore là l'emploi dont il est question est souvent à temps partiel et relève d'un emploi aidé, d'où la grande question de la relation entre les minima sociaux et l'insertion professionnelle.

#### UNE ACTIVATION QUI A DES DIFFICULTÉS À SE DIRE ET À S'AFFIRMER

La volonté d'avoir une politique plus active à l'égard des prestataires d'une aide publique s'est affichée autour des années 1980 en s'interrogeant sur la capacité d'avoir une action dirigée vers certains groupes. On pense aux jeunes sans qualification et

---

<sup>113</sup> Jamet, Stéphanie, *Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en France*. Document de travail du Département des Affaires économiques; Éditions OCDE, 2007, p. 25.

aux personnes handicapées. Il s'agit là d'abord d'une intégration sociale qui n'est pas d'abord pensée sous l'angle de la contrainte ou de l'obligation. L'idée de contraindre une personne à accepter un emploi sur le marché du travail ne coule pas de source pour une démarche cherchant une socialisation citoyenne.<sup>114</sup> La nouvelle pauvreté qui s'impose comme phénomène social lancinant donne toute sa pertinence à la thématique de l'insertion. Encore une fois, l'élément premier dans la mise en route d'une action en termes d'insertion, c'est la « continuité et l'empilement des minima sociaux ». L'activation est passée d'abord par les subventions à l'emploi et la réduction des cotisations sociales. Il s'agissait de stimuler la demande de travail. On y ajoute les emplois d'insertion dans le secteur non marchand et l'établissement d'un mode d'intervention sociale favorisant un parcours d'insertion. Donc : complémentarité de la politique d'emploi et de l'action sociale.<sup>115</sup>

Par la suite, en écho aux débats dans les organisations internationales et à la lumière du parcours suivi au Royaume-Uni, on s'est penché sur la nécessaire incitation au travail pour les sans-emploi. Les thèmes de l'incitation au travail et des travailleurs pauvres font leur apparition sur le devant de la scène.<sup>116</sup> L'angle d'attaque reste celui du traitement social du chômage ; dans ce paradigme, la politique d'activation ne saurait

---

<sup>114</sup> Barbier, Jean Claude, *Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande-Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi*. Paris: DARES; Ministère du travail, 2006, annexe 5, p. 206.

<sup>115</sup> Simonin, Bernard, « Indemnisation, placement, activation: la politique de l'emploi tiraillée entre plusieurs modèles de responsabilité », in *De la responsabilité solidaire : mutations dans les politiques sociales aujourd'hui*, Colette Bec, G. Procacci et Claudine Attias-Donfut (dir.), Paris, Syllepse, 2003, p. 129-133.

<sup>116</sup> Morel, S, « Workfare and Insertion: How the US and French Models of Social Assistance have been Transformed? », in *Welfare reform. A comparative assesment of the French and US experiences*, Neil Gilbert et Antoine Parent (dir.), New Brunswick (USA) & London, Transaction Publishers, 2003, p. 122.

être assimilée à un *workfare* qui est considéré fondamentalement incompatible avec les valeurs politiques françaises.<sup>117</sup> D'où le débat autour de l'introduction du Plan d'aide au retour à l'emploi dans l'assurance-chômage qui établit des obligations et une conditionnalité au chercheur d'emploi qui reçoit une allocation.

### Du bon usage de la sanction

Les oppositions politiques assez tranchées façonnent les politiques d'insertion et laissent place à des diversités d'opinion et d'interprétation concernant les actions à mener. Dans l'ensemble, un certain consensus s'établit sur le principe d'une « intervention durable auprès des personnes » et d'une « individualisation et une contractualisation des la relation entre les pouvoirs publics et les bénéficiaires ». <sup>118</sup> Dans la foulée, la politique de stimulation du marché du travail cède la place à une politique davantage tournée vers la stimulation de l'offre de travail.<sup>119</sup>

La durée du chômage trouve son explication implicite dans les caractéristiques individuelles des chômeurs, soit en termes de comportement, de formation, ou autre.<sup>120</sup> Dès lors le patronat, à la faveur d'une révision de l'assurance-chômage, entend

---

<sup>117</sup> Clasen, Jochen et Daniel Clegg, « Unemployment Protection and Labour Market Reform in France and Great Britain in the 1990s: Solidarity Versus Activation? », *Journal of Social Policy*, vol. 32, n°3, 2003, p. 366.

<sup>118</sup> Simonin, Bernard, « Indemnisation, placement, activation: la politique de l'emploi tiraillée entre plusieurs modèles de responsabilité », in *De la responsabilité solidaire : mutations dans les politiques sociales aujourd'hui*, Colette Bec, G. Procacci et Claudine Attias-Donfut (dir.), Paris, Syllepse, 2003, p. 136.

<sup>119</sup> Palier, Bruno, *Gouverner la sécurité sociale: Les Réformes du système français de protection sociale depuis 1945*, 2e éd., Paris, Quadrige/Presses Universitaires de France, 2005, p. 228.

<sup>120</sup> Freyssinet, Jacques, « La réforme de l'indemnisation du chômage en France », *La Revue de l'IREES*, vol. 38, 2002, p. 43.

480 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*  
Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

accroître le poids des obligations des chômeurs, inscrire des sanctions dans l'ordre de pratiques normales et, pour ce qui est du marché du travail, donner une plus grande flexibilité aux contrats de travail.

« L'intervention active du régime d'indemnisation est donc concentrée sur la modification des caractéristiques [des chômeurs] pour leur permettre (ou les contraindre) d'accéder plus rapidement aux emplois dont les caractéristiques traduisent les « besoins des entreprises. L'analyse ignore les responsabilités que peuvent avoir les entreprises dans la genèse des différentes formes de chômage, notamment lorsqu'il est répétitif ou de longue durée ».<sup>121</sup>

Il appartient aux pouvoirs publics de permettre ces sanctions, d'une part, et de mettre en place des régimes d'indemnisation qui font la promotion de l'activation et de l'insertion professionnelle. Le consensus sur les notions d'obligation, de sanction, de punition et d'inscription dans des filières tracées par avance est loin d'être acquis. Cela dit, de nombreuses initiatives visent l'accompagnement, plus ou moins serré, dans un parcours menant à l'emploi.

### **De la discrimination positive au *soft workfare***

Les *contrats aidés* représentent des dispositifs d'insertion qui privilégient une logique de discrimination positive. Destinés aux personnes éloignées de l'emploi, ces contrats doivent faciliter l'embauche et la formation des jeunes, de même que l'emploi à temps partiel. Pour Barbier et Théret, ces « mesures ont rendu le marché plus flexible et créé des emplois qui, très souvent, ont été de basse qualité ».<sup>122</sup> Pourtant, il est vrai que les contrats

---

<sup>121</sup> Freyssinet, Jacques, « La réforme de l'indemnisation du chômage en France », *La Revue de l'IREES*, vol. 38, 2002, p. 42.

<sup>122</sup> Barbier, Jean-Claude et Bruno Théret, *Le nouveau système français de protection sociale*,

aidés dans le secteur marchand débouchent souvent sur un emploi à l'échéance.<sup>123</sup>

Dans la même veine des appuis à l'emploi, le *Contrat nouvelles embauches* tente d'accorder plus de souplesse aux petites entreprises en les libérant des contraintes des contrats à durée indéterminée. Cette mesure d'assouplissement de la législation sur la protection de l'emploi introduit une flexibilité plus grande dans les conditions de recrutement et de mise à pied du personnel. Si cette mesure s'adresse aux plus jeunes travailleurs, le *Contrat emploi solidarité* sont des contrats aidés destinés à la fois au secteur non marchand et aux travailleurs en difficulté. L'aide passe par une participation importante à la masse salariale. Maintenant, le Contrat emploi consolidé fait place à un contrat aidé du secteur non marchand pendant une période qui peut aller jusqu'à trois ans. L'État participe à la rémunération de 60 à 80 % dans la limite de 120 % du SMIC sur la base maximale de 30 heures par semaine et l'employeur a un fort allègement des charges patronales.<sup>124</sup>

Pour les personnes en « grande difficulté », on a prévu le *Contrat initiatique emploi*. Destiné aux personnes en marge du marché du travail depuis une longue période et l'aide peut aller jusqu'à cinq ans pour les personnes âgées de plus de 50 ans. Près de 40 % des personnes ne vont pas au bout de leur contrat, mais ceux qui terminent occupent à 81 % un emploi, dont 72 % un

---

Paris, Éditions La Découverte, 2004, p. 95.

<sup>123</sup> Guimot, Agnès et Tristan Klein, « Que deviennent les allocataires du RMI et de l'ASS passés par un dispositif de la politique de l'emploi? », in *Les Travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, 2003-2004*, Paris, La Documentation française, 2004, p. 562.

<sup>124</sup> Adjé, Brou, *Indicateurs de suivi et d'évaluation du PNAI pour la période 2003-2006 - Bilan à mi-étape*. Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), 2005, p. 14

emploi « classique ».<sup>125</sup> Du côté du versant « jeunes », le *Contrat d'insertion dans la vie sociale*, qui s'adresse aux 16 – 25 ans, met en place des dispositifs d'accompagnement afin de veiller à l'insertion dans l'emploi ; la démarche se veut individualisée et adaptée.<sup>126</sup> Enfin, le *Contrat d'accueil et d'intégration* s'adresse aux nouveaux immigrants. Il est fondé sur l'idée d'un engagement réciproque des pouvoirs publics et des nouveaux arrivants et participe à des activités de socialisation et d'intégration sociale.<sup>127</sup>

Concurremment à l'apparition des formules de contrat visant des publics plus ou moins précis, le gouvernement s'est avisé de compléter le *Revenu minimum d'insertion* du *Revenu minimum d'activité*. L'initiative, avec le *Contrat d'insertion – Revenu minimum d'activité*, repose sur la critique voulant que le RMI ait failli dans sa vocation d'insertion professionnelle. On voit dans le RMI une trappe d'inactivité : la durée comme bénéficiaire tend à éloigner d'un retour au marché du travail. On met en place ici un contrat à durée déterminée et à temps partiel qui implique une contribution financière croisée entre les pouvoirs publics et les employeurs. De plus, seulement une portion des cotisations sociales doit être versée par l'employeur. « Le RMA est à la fois une prestation d'aide sociale, versée par l'employeur mais supporté par le département, et une rémunération à la charge effective de l'employeur ».<sup>128</sup> On pourra également dire que le *Contrat d'insertion* « profite aux entreprises à but lucratif [...] »

---

<sup>125</sup> Berger, E., « Le CIE: un retour durable à l'emploi », *Premières Synthèses (DARES)*, n°44.5, 2003, p. 3.

<sup>126</sup> Borgetto, Michel et al., *Les débats sur l'accès aux droits sociaux entre lutte contre les exclusions et modernisation administrative*. Paris: Centre d'Études et de Recherches de Science Administrative (CERSA), 2004, p. 48.

<sup>127</sup> Jamet, Stéphanie, *Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en France*. Document de travail du Département des Affaires économiques; Éditions OCDE, 2007, p. 33.

<sup>128</sup> Damon, Julien et Frédéric Marinacce, « Le RMA: genèse, contenu et enjeux », *Revue de droit sanitaire et social*, n°1, 2004, p. 42.

L'aide sociale à l'individu est transformée en une aide sociale à l'entreprise.<sup>129</sup> On y verra donc un *soft welfare* allant potentiellement vers une obligation implicite de prise de contrat.<sup>130</sup>

### **Une conditionnalité qui s'impose dans l'empilement des mesures**

La politique d'activation, qui se met en place de façon passablement défensive, pour ce qui est des principes libéraux, et avec une certaine insuffisance de moyens, eu égard à une politique universelle sociale-démocrate touche moins les seules « clientèles en difficulté », mais tous les demandeurs d'emploi.<sup>131</sup> À larges traits, la figure française se définit par le grand nombre de contrats de travail spécifiques, par un fort souci pour la charge des cotisations sociales, par l'insistance plus grande en cours de route sur les difficultés d'insertion professionnelle, par la difficulté de s'engager dans une formation longue et coûteuse.<sup>132</sup> Au total, les politiques d'insertion — qui condensent la conception de l'activation à la française — produisent une dualisation de la société dans laquelle des segments de plus en plus significatifs répondent à des politiques d'incitation au travail par une rhétorique et des pratiques associées au « répertoire libéral » : politiques résiduelles, ciblées,

---

<sup>129</sup> Alfandari, Elie, « Revenu minimum, insertion, activité: logique économique et/ou logique sociale? », *Revue de droit sanitaire et social*, n°1, 2004, p. 12-13.

<sup>130</sup> Damon, Julien et Frédéric Marinacce, « Le RMA: genèse, contenu et enjeux », *Revue de droit sanitaire et social*, n°1, 2004, p. 39.

<sup>131</sup> Simonin, Bernard, « Indemnisation, placement, activation: la politique de l'emploi tiraillée entre plusieurs modèles de responsabilité », in *De la responsabilité solidaire : mutations dans les politiques sociales aujourd'hui*, Colette Bec, G. Procacci et Claudine Attias-Donfut (dir.), Paris, Syllepse, 2003, p. 145.

<sup>132</sup> Jamet, Stéphanie, *Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en France*. Document de travail du Département des Affaires économiques; Éditions OCDE, 2007, p. 28

- 484 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*  
Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

soumises à condition de ressources et financées par l'impôt.<sup>133</sup>

L'évaluation de ces politiques montrerait qu'il y aurait des « résultats » non négligeables « en termes d'insertion professionnelle des ' bénéficiaires ', [...] voire comparables à des cas étrangers ». <sup>134</sup> Cependant, pour les bénéficiaires des minima sociaux, le lien entre les incitations financières et le retour à l'emploi n'est pas direct, car toute une série de facteurs participent à la situation de sans-emploi, qui ne sont pas pris en compte dans les modélisations économiques des « trappes à pauvreté ». <sup>135</sup>

Dans l'ensemble, l'aide publique et la sortie de certains mécanismes de solidarité ne semblent pas être garants de conditions de vie permettant d'échapper à la pauvreté. Il est remarquable qu'un tiers des rimistes qui en sont sortis et qui ont repris un emploi déclare n'avoir obtenu « aucune amélioration sur le plan financier [...] et que près de 12 % constatent même une dégradation ». <sup>136</sup> Parallèlement, on constate une relation

---

<sup>133</sup> Palier, Bruno, *Gouverner la sécurité sociale: Les Réformes du système français de protection sociale depuis 1945*, 2e éd., Paris, Quadrige/Presses Universitaires de France, 2005, p. 330 et s

<sup>134</sup> Barbier, Jean Claude, *Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande-Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi*. Paris: DARES; Ministère du travail, 2006, p. 27-28.

<sup>135</sup> Courtieux, Pierre et Sylvie Le Minez, « Les réformes récentes des barèmes fiscaux et sociaux », in Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion 2003-2004, Paris, La Documentation française, 2004, p. 613; Avenel, Cyprien, «Évaluer la décentralisation du RMI: Les enjeux et les principes », *Recherches et Prévisions*, n°79, 2005, p.70; Guillemot, Danièle, Patrick Pétour et Hélène Zajdela, « Trappe à chômage ou trappe à pauvreté: Quel est le sort des allocations du RMI? », *Revue économique*, vol. 53, n°6, 2002, p. 1243; Rioux, Laurence, *Les allocataires du RMI: une recherche d'emploi active mais qui débouche sur un emploi aidé*. Paris: Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE), 2000, p. 1-3.

<sup>136</sup> Guillemot, Danièle, Patrick Pétour et Hélène Zajdela, « Trappe à chômage ou trappe à pauvreté: Quel est le sort des allocations du RMI? », *Revue économique*, vol. 53, n°6, 2002, p. 1245.

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

claire entre les contrats aidés et l'émergence de travailleurs pauvres.<sup>137</sup> Il s'agit là d'une nouvelle classe « d'exclus en voie d'insertion permanente », alors que ces dispositifs n'auraient de sens que s'ils étaient temporaires.<sup>138</sup>

---

<sup>137</sup> Barbier, Jean Claude et Valeria Fargion, « Continental Inconsistencies on the Path to Activation: Consequences for Social Citizenship in Italy and France », *European Societies*, vol. 6, n°4, 2004, p. 447.

<sup>138</sup> Bec, Colette et G. Procacci, *De la responsabilité solidaire: mutations dans les politiques sociales aujourd'hui*, Paris, Editions Syllepse, 2003, p. 16.